

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

**LETÍCIA DE OLIVEIRA DOS SANTOS**

**EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
(EAD): UM ESTUDO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO  
DE JOVENS E ADULTOS (RESOLUÇÃO N° 1, DE 28 DE MAIO DE 2021)**

**ALFENAS/MG**

**2024**

**LETÍCIA DE OLIVEIRA DOS SANTOS**

**EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
(EAD): UM ESTUDO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO  
DE JOVENS E ADULTOS (RESOLUÇÃO N° 1, DE 28 DE MAIO DE 2021)**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Alfenas.

Linha de pesquisa: Educação e Sociedade: sujeitos, ideias e políticas

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristiane Fernanda Xavier

**ALFENAS/MG**

**2024**

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas Biblioteca  
Central

Santos, Leticia de Oliveira dos.

Educação de Jovens e Adultos (EJA): Um estudo das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021) / Leticia de Oliveira dos Santos. - Alfenas, MG, 2024.  
104 f. -

Orientador(a): Cristiane Fernanda Xavier.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, MG, 2024.

Bibliografia.

1. EJA e Educação a Distância. 2. Diretrizes Operacionais da EJA; 3. Políticas Públicas. 4. Direito à Educação. I. Xavier, Cristiane Fernanda, orient.  
II. Título.

LETÍCIA DE OLIVEIRA DOS SANTOS

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD): UM ESTUDO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 28 DE MAIO DE 2021)

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Fundamentos da Educação e Práticas Educacionais.

Aprovada em: 20 de março de 2024.

Profa. Dra. Cristiane Fernanda Xavier  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

Profa. Dra. Geovânia Lúcia dos Santos  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

Prof. Dr. Timothy Denis Ireland  
Instituição: Universidade Federal do Paraíba ( UFPB-PB)



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Fernanda Xavier, Professor do Magistério Superior**, em 20/03/2024, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1201993** e o código CRC **CA710210**.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus.

À minha mãe Edna, que sempre foi uma referência, acreditando que a educação seria o melhor caminho para seguir, e que, desde a infância, sempre incentivou, ajudando e apoiando, e que deu todo o suporte necessário para que fosse possível chegar até aqui.

Ao meu pai Lúcio, que também apoiou e acreditou na minha formação.

À Laryce, minha irmã, que foi uma inspiração, por ser a primeira pessoa da família a cursar uma universidade pública, e que, durante nossa formação, compartilhamos as angústias e o significado de estar presente e carregar conosco uma formação acadêmica.

Ao Gabriel, agora companheiro de vida, por ser uma presença fundamental, por mostrar que essa caminhada pode ser mais leve e pelo apoio incondicional diário.

Aos professores, que tanto contribuíram para minha formação acadêmica e profissional, e principalmente à minha orientadora Cristiane, que sempre acreditou, me incentivou e que é uma grande referência pela sua trajetória.

Aos membros da banca, que por meio de sugestões e críticas construtivas, contribuíram para superações e avanços fundamentais.

E a todos os que de alguma forma contribuíram direta e indiretamente durante todo o processo.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo geral compreender os processos envolvidos na discussão e promulgação da Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021, que instituiu as Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos (EJA), especialmente no que se refere aos aspectos relativos à Educação a Distância (EAD), tendo em conta o papel do poder público na efetivação do direito à educação dos jovens, adultos e idosos. De cunho predominantemente qualitativo, considera a pesquisa documental como principal técnica para a análise da fonte de pesquisa: a Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021, promulgada durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro. Haja vista a natureza complexa e controversa da política educacional e os estudos do campo da EJA, a abordagem do “ciclo de políticas” de Stephen Ball e Richard Bowe, tal como apresentado por Mainardes (2006), foi tomada como referência para a análise da fonte documental acima referida. A partir do diálogo com a literatura pertinente, foram analisados os processos macropolíticos, continuidades e descontinuidades das políticas que impactaram a produção da fonte analisada. Notou-se que a Resolução nº 01 de 2021 apresenta uma visão positiva e tecnicista da EAD, que parece desconsiderar especificidades dos sujeitos da EJA apontados pelos estudos do campo. Além disso, seu texto dialoga superficialmente e de forma distorcida com a ideia da Educação ao Longo da Vida. Tais aspectos somam-se a tendências, influências e discursos, locais e internacionais, que se apresentam alinhados à gestão de Jair Messias Bolsonaro, presidente do Brasil à época da promulgação da Resolução nº 01 de 2021; gestão esta marcada pela desresponsabilização do Estado, pelo ultraconservadorismo político e cultural e pelo fortalecimento de uma agenda neoliberal.

**Palavras-chave:** EJA e Educação a Distância; Diretrizes Operacionais da EJA; Políticas Públicas; Direito à Educação.

## ABSTRACT

The general objective of this dissertation was to understand the processes involved in the discussion and promulgation of Resolution No. 1, of May 28th, 2021, which established the Operational Guidelines for Youth and Adult Education (EJA), especially with regard to aspects related to Distance Education (EAD), taking into account the role of public authorities in making the right to education effective for young people, adults and the elderly. Predominantly qualitative in nature, it considers documentary research as the main technique for analyzing the research source: Resolution No. 1, of May 28, 2021, promulgated during the administration of former president Jair Bolsonaro. Given the complex and controversial nature of educational policy and studies in the field of EJA, Stephen Ball and Richard Bowe's "policy cycle" approach as presented by Mainardes (2006), was taken as a reference for analyzing the aforementioned documentary source. Based on the dialogue with the relevant literature, the macro-political processes, continuities and discontinuities of the policies that impacted the production of the source in question were analyzed. It could be noticed that Resolution No. 01 of 2021 presents a positive and technicist view of distance education, which seems to disregard the specificities of the EJA subjects pointed out by studies in the field. In addition, its text dialogues superficially and in a distorted way with the idea of Lifelong Learning. Such aspects are in addition to local and international trends, influences and discourses that are aligned with the administration of Jair Messias Bolsonaro, president of Brazil at the time of the promulgation of Resolution No. 01 of 2021; an administration marked by the unaccountability of the state, ultraconservative politics and culture and by the strengthening of a neoliberal agenda.

**Keywords:** EJA and Distance Education; EJA Operational Guidelines; Public Policies; Right to Education.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA EJA</b> .....	15
2.1	A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD).....	15
2.2	EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO DE ADULTOS: ALGUNS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	18
2.3	ANTECEDENTES LEGAIS DA EAD NA EJA: PARECER CNE/CEB Nº23/2008 E A RESOLUÇÃO Nº03/2010 .....	23
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	31
3.1	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD): UMA REVISÃO DE LITERATURA .....	31
3.2	A PESQUISA DOCUMENTAL E A ABORDAGEM DO “CICLO DE POLÍTICAS” DE BALL E BOWE .....	44
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE EJA: ENTRE CONTRADIÇÕES, AVANÇOS E RETROCESSOS - DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO AO DE MICHEL TEMER</b> .....	54
<b>5</b>	<b>AS DIRETRIZES OPERACIONAIS DA EJA DE 2021: A IDEIA DE EJA EAD EM UM CONTEXTO ANTIDEMOCRÁTICO E DE DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO</b> .....	67
5.1	RESOLUÇÃO CNE/CBE Nº01, DE 28 DE MAIO DE 2021 .....	73
5.2	EJA/EAD: ALGUMAS APROXIMAÇÕES ENTRE A RESOLUÇÃO CNE/CBE Nº01, DE 28 DE MAIO DE 2021 E O DOCUMENTO REFERENCIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS .....	83
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	92
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	98



## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação apresenta as discussões teóricas, os procedimentos metodológicos e análise de dados da pesquisa “Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação a Distância (EAD): um estudo das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021)”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIFAL-MG, cujo objetivo geral foi compreender os aspectos envolvidos na discussão e promulgação da Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021, que instituiu as Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos (EJA), especialmente no que se refere aos aspectos relativos à Educação a Distância (EAD), tendo em vista o papel do poder público na efetivação do direito à educação dos jovens, adultos e idosos.

Considerando a efetivação do direito à educação como um espaço de disputas e decisões políticas, o trabalho se propôs a investigar o seguinte problema de pesquisa: quais os processos envolvidos na discussão e promulgação da Resolução nº1, de 28 de maio de 2021, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos especialmente no que se refere à Educação a Distância (EAD)?

Sobre o tema da pesquisa, compreende-se que a educação, para além do domínio de técnicas de escrita e leitura, é um direito humano básico, independentemente da idade. Ademais, segundo Arroyo (2006), o direito à educação de jovens e adultos associa-se ao conjunto dos direitos humanos, na medida em que é central para as lutas por trabalho, participação na democracia, saúde, dignidade, contra a pobreza, direito à terra, identidade, entre outras.

Com a pandemia da Covid-19 e adoção de modelos de ensino remoto, Fantinato, Freitas e Dias (2020) e Cunha Júnior *et al.* (2020) apontam para uma realidade ainda mais ameaçadora, na qual seria possível observar uma ampliação da precarização das condições materiais de sobrevivência de estudantes da EJA, assim como impactos na oferta dessa modalidade.

Tais aspectos reafirmam a relevância política e acadêmica dos estudos sobre direito à Educação e políticas públicas para a EJA, principalmente em um

país como o Brasil, com amplos índices de desigualdade, de analfabetismo e baixa escolarização da população com 15 anos ou mais.

Dito isso, o interesse pelo tema foi motivado pela ampliação das discussões sobre políticas públicas de EJA nos últimos tempos, e pelo fato de que, com a pandemia, diversos direitos e garantias ficaram comprometidos. Nesse contexto, considera-se a relevância social de se entender a responsabilidade do Estado na promulgação da Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021.

O tema também foi em certo momento atravessado por minhas experiências pessoais. Ainda em 2020, com a incerteza e mudanças na rotina, concluí minha graduação em Pedagogia, onde o interesse pela pesquisa na área da Educação de Jovens e Adultos já havia me aproximado do campo. Naquele momento, pesquisei e desenvolvi meu Trabalho de Conclusão do Curso sobre as questões raciais em Livros Didáticos da EJA, a partir das perspectivas da colonialidade e do politicamente correto.

Por conta do interesse em estudar a respeito dos materiais didáticos na EJA, surgiu a motivação para ingressar no Programa de Pós-Graduação. A perspectiva de tratar os materiais didáticos como parte das conquistas das políticas públicas para o campo da EJA era o interesse inicial de pesquisa. Porém, com o andamento do semestre, a conjuntura do ensino remoto na EJA durante a pandemia e, especialmente, com a publicação da Resolução 01/2021, optei por uma reestruturação do projeto com o qual foi admitida no Programa e o objeto de pesquisa foi então modificado.

Ocorre que, conforme Nicodemos e Serra (2020), a modalidade de ensino remota é, na maioria das vezes, inviável na EJA, considerando que a modalidade é constituída de um público majoritariamente trabalhador e de baixa renda bem como a parcela da população que mais sentiu os efeitos da pandemia. Atrelado a essas questões temos que a garantia do direito à aprendizagem desse público ainda não se tornou explícito. Nesse sentido, reforçam:

As especificidades da EJA não foram atendidas, seja pela falta de sensibilidade em relação ao momento de crise que todos viviam, seja pela incompreensão de que atividades escolares não mediadas por relações presenciais, realizadas em condições impróprias e através

de aparelhos inadequados, poderiam ser mais desestimuladoras que garantidoras de direitos (Nicodemos; Serra, 2020, p.885).

Ainda em relação ao contexto pandêmico, foi possível observar que desde o início do isolamento social, em março de 2020, os impactos econômicos, sociais e que também afetaram a saúde mental das pessoas, acabaram deixando muitos em precárias condições de sobrevivência.

Alguns estudos realizados em relação a taxa de letalidade, número de óbitos e casos confirmados da Covid-19, por exemplo, apontaram para a influência de fatores socioeconômicos na disseminação da doença. Também em relação à taxa de letalidade, além das variáveis socioeconômicas, o nível de escolaridade e a cor ou raça foram predominantes entre os mortos pela Covid-19 (Batista *et al.*, 2020)

Sendo assim, ao analisar a Resolução 01/2021 espera-se contribuir para os estudos sobre a relação entre EJA e EAD, identificando a forma como o governo federal está entendendo a importância dessa política pública para a modalidade. Mais do que identificar se a referida Lei está adequada para o público, analisa-se o que as decisões sobre a EAD no contexto atual podem nos dizer a respeito da função da EJA que o governo federal acredita e pratica.

Entende-se que oferta da EJA é uma questão política, ficando muitas vezes dependente da “boa vontade” de governos que minimamente entendem a importância da oferta de vagas para a modalidade, mesmo sendo um direito garantido pela constituição. A questão sobre EAD na EJA é algo que aparece em algumas legislações específicas, mas ainda é pouco discutida na prática, considerando as dificuldades enfrentadas em relação ao processo de informatização, acesso à internet e questões socioeconômicas presentes no país.

Nesse sentido, compreende-se que a presença da EJA na política educacional brasileira ainda está marcada por lacunas e que as legislações pertinentes à modalidade não são lineares ou isentas de influências de poder e contradições. Pelo contrário, tal como apresenta Machado (2016), a Lei aparece como algo “vivo”, resultado de lutas históricas por escolarização de qualidade por parte dos educadores e educandos, estando aberta a modelos e concepções de formação distintas.

Como objetivos específicos, foram formulados os seguintes: a) Discutir, no nível teórico, as relações entre EJA e EAD; b) Examinar as principais orientações sobre a EAD, presente nas Diretrizes Operacionais de EJA de 2021, tendo em conta o contexto socioeconômico, político e sanitário brasileiro à época da sua promulgação; c) Analisar as implicações político-pedagógicas da EAD na EJA, a partir da aproximação dos dados de pesquisa com produções do campo da EJA.

Como parte fundamental do processo de pesquisa, buscou-se identificar produções acadêmicas e legislações educacionais que abordassem a temática de interesse e que pudessem contribuir para a definição mais precisa do objeto de pesquisa, a metodologia a ser utilizada, entre outras questões.

A partir daí realizou-se a revisão de literatura a fim de identificar os conhecimentos já produzidos sobre a relação entre EAD e EJA. Para isso, foi feito o levantamento nas seguintes bases de dados: produções apresentadas no GT 18 – (Educação de Pessoas Jovens e Adultas) das 10 (dez) últimas reuniões científicas nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); e produções acadêmicas disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), nos últimos 10 anos.

Essa primeira etapa contribuiu para legitimar a relevância acadêmica e científica desse trabalho. Embora a relação EJA/EAD seja um tema presente nas discussões dos últimos anos, identificou-se limites em relação ao diálogo com o contexto político nos quais as experiências de EAD na EJA foram desenvolvidas; ao debate sobre as finalidades, princípios e valores que orientam essa relação, entre outros.

Além da Revisão de Literatura, a pesquisa, de cunho predominantemente qualitativo, tomou a pesquisa documental como referência ao desenvolvimento da análise da Resolução nº 01/2021. Entende-se, tal como apresentam Fávero e Centenaro (2019), que a pesquisa documental é um processo metodológico que envolve a interação dinâmica e complexa entre pesquisador, documento e teoria, a fim de desenvolver a pesquisa considerando as intencionalidades, conflitos, interesses, projetos políticos envolvidos.

Na Educação, existem documentos de tipos variados, sendo os documentos mais característicos as leis, documentos oficiais, dados estatísticos. Esses documentos são a base empírica para as pesquisas em políticas educacionais, embora sejam diversas as perspectivas epistemológicas e teóricas que as conduzem.

No caso da presente pesquisa, serão interpretadas e analisadas as concepções presentes, os elementos ditos textualmente e os não ditos, entre outros aspectos da fonte de pesquisa, qual seja: a Resolução nº 01 de 2021. Para isso, considerou-se ainda os postulados e dimensões da “abordagem do ciclo de políticas” de Ball e Bowe (1992), mais detalhadamente tratada no segundo capítulo.

Em termos de organização, a dissertação está estruturada em quatro capítulos. No capítulo 1, intitulado “Produção de políticas públicas para a Educação a Distância na EJA”, serão discutidas a ideia de EAD e as suas principais mudanças ao longo do século XX, assim como algumas experiências a distância no campo da educação de adultos, que envolveram o uso de diferentes tecnologias de informação e comunicação. Além disso, tendo em vista o interesse pela relação entre essa modalidade e a EJA, será feita também a descrição de antecedentes legais da EAD na EJA nas últimas duas décadas. Tendo como referência principal as discussões de Gatto (2008), debater-se-á o Parecer CNE/CEB nº23/2008 (Brasil, 2008), que definiu uma proposta para as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, e a Resolução nº03/2010 (Brasil, 2010), que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

No capítulo 2, “Metodologia de Pesquisa”, serão apresentados pressupostos teóricos e metodológicos para a compreensão das temáticas de interesse. Esse capítulo é resultado principalmente da etapa de revisão de literatura, que permitiu um levantamento de trabalhos e contribuiu para identificar lacunas e avanços das pesquisas que discutem a Educação a Distância na EJA. Além disso, para uma definição mais precisa do objeto de pesquisa e para a análise da fonte de pesquisa, serão discutidos os limites e potencialidades da pesquisa documental no campo das políticas educacionais, apresentados principalmente por Fávero e Centenaro (2019) e Shiroma, Campos e Garcia (2005).

Ao final desse capítulo, serão apresentadas também as principais discussões da abordagem do “ciclo de políticas” de Stephen Ball e Richard Bowe. Considerando que as legislações educacionais não são neutras e que possuem concepções, incoerências e silenciamentos, esse modelo de análise de política educacional será tomado como referencial teórico-analítico para a compreensão da Resolução nº 01 de 2021.

O capítulo 3 é intitulado “Políticas públicas de EJA: entre contradições, avanços e retrocessos: do governo de Fernando Henrique Cardoso ao de Michel Temer”. Nele, serão analisadas as políticas públicas de EJA nos governos que antecederam a gestão de Jair Messias Bolsonaro, identificando conceitos e vocabulários comuns e os contextos locais e internacionais que figuraram como pano de fundo das políticas de EJA no âmbito da União.

Por fim, o capítulo 4, “As Diretrizes Operacionais da EJA de 2021: a ideia de EJA EAD em um contexto antidemocrático e de desresponsabilização do Estado” contempla o debate sobre as políticas de EJA na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro e apresenta a Resolução nº 01 de 2021 como um lugar de expressão e construção de conflitos. Tendo em conta os contextos de influência e de produção da política, debatidos por Ball e Bowe (1992), foram considerados também posicionamentos de outros grupos envolvidos nesses processos, como o “Fóruns EJA Brasil” e o Dossiê “Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA” (Mansutti *et al.*, 2022), elaborado por iniciativa do Movimento pela Base e realizado pela Ação Educativa/Cenpec/Instituto Paulo Freire. Com base nesses aspectos bem como os discursos e tendências políticas da época, a Resolução nº 01 de 2021 foi descrita e analisada nesse capítulo observando as estratégias discursivas utilizadas, os consentimentos e a legitimidade a que se refere; a sua materialidade, entre outros elementos. Como parte do processo de análise, neste capítulo também estão presentes aproximações entre a Resolução e o “Documento Referencial para a implementação das Diretrizes Operacionais”, publicado também em 2021.

## **2 PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA EJA**

O presente capítulo discute as relações entre a EJA e a EAD. Inicialmente, trata da EAD e as mudanças e inovações tecnológicas ocorridas ao longo dos anos. Para refletir sobre os conhecimentos produzidos e acumulados na relação entre EAD e EJA, é feito um breve resgate de experiências de educação à distância no campo da educação de adultos. Para fechar o capítulo, serão apresentados dois antecedentes legais que contém dados sobre a EAD na EJA, quais sejam: Parecer CNE/CEB nº23/2008 (Brasil, 2008) e a Resolução CNE/CBE N°03/2010 (Brasil, 2010), legislações consideradas fundamentais para analisar a Resolução CNE/CBE nº 01 (Brasil, 2021), de 28 de maio de 2021.

### **2.1 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD)**

Para Barros (2014), na legislação brasileira a educação a distância abrange qualquer modalidade em que há a mediação didático-pedagógica envolvida no processo de ensino e aprendizagem, seja ela feita por meio de tecnologias de informação e comunicação ou quando alunos e professores não estão presentes em um mesmo espaço físico.

Sobre a educação a distância, segundo Gomes (2013), esse modelo já passou pela era do correio, do rádio, da televisão, e vive hoje a era da internet, tendo como um de seus principais argumentos a ideia de democratização do acesso à educação. Em certo sentido, a possibilidade da educação a distância teria uma relação direta com a distribuição mais justa de direitos por meio da ampliação da oferta de vagas.

Porém, tal noção de democratização não leva em consideração as condições de exclusão das pessoas mais pobres haja vista que, segundo Barros (2014),

A centralidade da Internet em muitas áreas da atividade social, econômica e política converte-se em marginalidade para aqueles que não tem ou possuem acesso limitado à Rede, assim como para aqueles que não são capazes de tirar partido dela. Por isso, não devemos estranhar em absoluto que a previsão do potencial da Internet como meio para conseguir a liberdade, a produtividade e a

comunicação venha acompanhada de uma denúncia da infoexclusão, induzida pela desigualdade na Internet (Barros, 2014, p.37).

Dessa forma, para que essa democratização aconteça, é preciso que as pessoas também façam parte dessa inclusão digital, caso contrário, se torna mais uma forma de exclusão desses sujeitos.

Historicamente, entretanto, pode-se dizer que a educação a distância transformou-se ao longo do tempo, passando por mudanças e inovações tecnológicas. Conforme Belloni (2015), o modelo de Educação a Distância pode ser dividido em três gerações, sendo a primeira baseada no modelo de correspondência; a segunda geração conhecida como multimeios e a terceira geração que surgiu com disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC). Para alguns autores, ainda é possível mencionar a quarta e quinta geração, nas quais a internet e rede de computadores são fundamentais no processo da educação à distância.

Complementando as discussões de Belloni (2015) sobre as gerações da Educação a Distância, podem-se retomar as definições apresentadas por Moore e Kearsley (2007). Para os autores, o modelo por correspondência teve início na década de 1880 e foi pensado para aquelas pessoas que quisessem estudar a distância. Ainda de acordo com esses, isso foi possível pela invenção de uma nova tecnologia de serviços postais baratos, efeito da ampliação das redes ferroviárias. A motivação principal para os primeiros educadores por correspondência era a visão de usar tecnologia para chegar até aqueles que de outro modo não poderiam se beneficiar dela. Naquele tempo, isso incluía as mulheres e, talvez por essa razão, elas desempenharam um papel importante na história da educação à distância<sup>1</sup>.

Para Belloni (2015), a segunda geração foi marcada pelos modelos multimídias, trazendo as fitas de vídeo e os vídeos como meios de aprendizagem, associados ao uso dos materiais impressos. Esse modelo foi desenvolvido por orientações *behavioristas* e industrialistas por volta dos anos 1960, sendo que os vídeos ainda são muito utilizados nos cursos EAD

---

<sup>1</sup> Uma líder notável foi Anna Eliot Ticknor, que, já em 1873, criou uma das primeiras escolas de estudo em casa, a Society to Encourage Studies at Home. A finalidade dessa escola, para Nasseh (1997), era ajudar as mulheres, a quem era negado em grande parte o acesso às instituições educacionais formais, contribuindo para terem a oportunidade de estudar por meio de materiais entregues em suas residências.



atualmente. Naquela época, também se destacaram as Universidades Abertas (UA) que ganharam expansão a partir dos anos 1970 e se configuraram no atual Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB<sup>2</sup>).

Ainda de acordo com Belloni (2015), as Universidades Abertas são organizadas em modelos parecidos com os modelos industriais de produção e distribuição de cursos, apresentando uma economia de escala com o objetivo de otimizar os altos investimentos feitos no início para sua implantação. Essas instituições ofertam cursos de graduação e também cursos de pós-graduação em diversas áreas, principalmente nas áreas de Ciências Humanas, Letras, Gestão, Economia etc., com maior ênfase na formação de professores.

Em relação à expansão dessa modalidade, Belloni (2015) afirma:

(...) pudemos observar nesse período, especialmente em países não desenvolvidos, o surgimento de muitas experiências de EAD, baseadas principalmente (às vezes exclusivamente) em meios de comunicação de massa: sejam as muitas televisões escolares que tinham como missão universalizar o ensino básico, ao mesmo tempo em que melhoravam sua qualidade, sejam as experiências de educação popular de adultos visando a alfabetização, educação comunitária, para a saúde, ou formação profissional (Belloni, 2015, p.61) .

Já a terceira geração da EAD teve início nos anos 1990. O grande destaque é o desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias de informática e comunicação (NTIC), sendo todos os modelos anteriores utilizados junto às novas tecnologias, modificando os modos de ensinar e aprender.

Sobre a quarta geração, Moore e Kerarsley (2007) destacam que a forma de educação a distância que surgiu nos Estados Unidos na década de 1980 consistia na teleconferência, pensada habitualmente para aprendizagem em grupos. Esse modelo começou a atrair mais educadores e formuladores de política, pois era mais próximo da visão tradicional de educação, parecido com o que ocorre nas classes. Segundo os autores, “ao contrário dos modelos por correspondência ou de universidade aberta, que eram direcionados às pessoas

---

<sup>2</sup>De acordo com Mill (2012), “A Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um sistema de formação em nível superior do governo federal, em parceria com instituições de ensino superior, governos municipais e estaduais. (...) o objetivo do sistema UAB é expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior pública no país, ampliar seu acesso e estimular a criação de centros de formação permanente por meio de polos de apoio presencial.” (MILL, 2012, p.282).

que aprendem sozinhas, geralmente pelo estudo em casa.” (Moore e Kearsley, 2007, p.39).

Já a quinta geração, foi marcada pelo surgimento da internet e das redes de computadores. Com o surgimento da “*World Wide Web*”, sistema que permitia acessar um documento em diferentes computadores e diferentes distâncias, impulsionou-se de forma definitiva a educação a distância.

Esse breve histórico da educação à distância, de acordo com Belloni (2015), reforça que é imprescindível reconhecer a importância das TIC's, assim como destaca a urgência de pensar mecanismos que permitam sua integração à educação.

Porém, para se pensar a própria relação entre EAD e EJA, será considerado outro aspecto apresentado pelo autor. Conforme destaca, deve-se ter um cuidado para evitar o “deslumbramento” que acaba levando a um uso indiscriminado da tecnologia, “por si e em si utilizando mais por virtualidades técnicas do que por suas virtudes pedagógicas” (Belloni, 2015, p.80).

## 2.2 EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO DE ADULTOS: ALGUNS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Embora a temática da EAD e sua relação com a EJA tenha sido identificada em pesquisas mais recentes, Haddad (1991) aponta que a tele-educação quase se confunde com a história da radiodifusão no Brasil. Os registros mostram que as três primeiras emissoras de rádio surgem por volta da década de 1920, destacando-se a Rádio Sociedade, no Rio de Janeiro, fundada em 1923. Percebia-se que a educação era um dos objetivos da rádio, segundo relato:

A Rádio Sociedade, fundada para fins exclusivamente científicos, técnicos, artísticos e de pura educação popular, não se envolverá jamais em nenhum assunto de natureza profissional, industrial, comercial ou político (Horta, 1972 *apud* Haddad, 1991)<sup>3</sup>.

Já na década de 1930, é possível perceber as primeiras iniciativas do governo para as rádios educativas. No ano de 1931, foi promulgada a primeira

---

<sup>3</sup> HORTA, José Silvério Baia. Histórico do rádio educativo no Brasil (1922-1970). **Cadernos da PUC**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 73-122, set. 1972.

lei sobre a radiodifusão no Brasil e em 1933, foi transmitida pela primeira vez uma programação voltada para a educação, promovida pela “comissão Rádio-Educativa”, da Confederação Brasileira de Radiodifusão.

No ano de 1936, o Ministério da Educação adquiriu a primeira emissora de rádio, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, que passava por problemas financeiros e foi doada ao governo, e passou a se chamar Rádio Ministério da Educação.

Além das iniciativas do governo, a iniciativa privada também investia nas rádios para fins educativos. Na década de 1940, a Universidade do Ar da Rádio Nacional do Rio de Janeiro e a Universidade do Ar, em São Paulo, foram efetivadas.

No caso da Rádio do Ar do Rio de Janeiro, eram oferecidas orientações metodológicas para os professores do ensino secundário por meio de cursos abertos e gratuitos para esses profissionais.

O movimento da educação popular ganhava cada vez mais força, e na década de 1950 surgiram as primeiras experiências também pela radiodifusão. Ganhava destaque ainda um movimento amplo dos educadores para projetos de alfabetização e movimentos de cultura popular. Ainda segundo Haddad (1991),

Foram destaques neste período: o Plano Benjamin do Lago (1950) que propunha o uso do rádio em campanhas de educação popular através de centros de recepção organizada onde ocorreriam os debates entre os alunos; o Curso de Alfabetização pelo Rádio (1950), do Professor Geraldo Januzzi, da Rádio Clube de Valença, com 168 alunos matriculados (123 na faixa dos 14 aos 30 anos) e “resultados bastante positivos” (idem, p. 100); o Plano de Frei Gil Bomfim (1955), da Ordem Franciscana, no qual o autor procurava “estudar a viabilidade e a conveniência da instituição de uma rede de emissoras católicas no Brasil, para se dedicar à catequese e à educação popular” (idem, p.101); e o Plano de Ribas da Costa (1956) que propunha alfabetização de adultos e cultura popular por meio de sistemas radiofônicos com recepção organizada e sem a participação das emissoras comerciais, pois estas apresentavam restrições com relação aos horários (Haddad, 1991, p.302).

Outras iniciativas que podem ser destacadas como fundamentais foram os programas radio educativos: SIRENA, MEB E SERTE.

O Sistema Rádio Educativo Nacional (SIRENA) “destinava-se a influir na elevação do nível social do povo, a robustecer a Campanha de Educação de Adultos e colaborar com todos os seus recursos, na mobilização nacional

contra o analfabetismo” (Horta, 1972, p.106 *apud* Haddad, 1991, p.304). O SIRENA ainda tinha como direcionamento planejar, elaborar, gravar e distribuir Cursos Básicos; fomentar a criação de Sistemas Rádios Educativos Regionais (iniciativa oficial ou particular) e dar assistência no processo de implantação e funcionamento. No ano de 1962, através da Portaria nº143 de 14 de junho de 1962, o SIRENA começava a integrar a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo. Logo após este programa foi extinto e o SIRENA foi incorporado à uma Rádio Educadora de Brasília.

Outra iniciativa pelo modelo radiofônico foi desenvolvida no âmbito do Movimento de Educação de Base (MEB). Esse teve sua origem no trabalho de educação de base feito por dioceses, apresentando a forte influência da igreja católica em projetos educativos. O MEB iniciou-se em Aracaju, mas expandiu-se por outras cidades do Nordeste.

De acordo com Horta (1972) *apud* Haddad (1991), os documentos sobre o MEB, mostravam que o programa se concentrava em atender pessoas em comunidades rurais de áreas “subdesenvolvidas” das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. O movimento buscava ainda integrar a cultura e a economia destas comunidades de forma mais ampla, considerando que “instrumentalização e, especialmente, a alfabetização, tomadas isoladamente, perdem seu significado e sua motivação para as comunidades rurais e para o homem do campo”. (Horta, 1972 *apud* Haddad, 1991).

Além disso, o MEB tinha como objetivos a conscientização, mudança de atitudes e instrumentação das comunidades. Por conscientização, o Movimento considerava a tomada de consciência pelo educando sobre os seus valores, sua vivência e do seu trabalho de homem no mundo. Em relação à mudança de atitudes, associada à conscientização, era vista como disposição para a ação consciente e livre a partir da compreensão e da crítica das situações concretas. Por fim, a instrumentação envolvia a informação e habilitação em termos de instrumentos de análise, instrumentos de produção e instrumentos de organização.

Sobre esses instrumentos, Horta (1972) descreve:

Instrumentos de análise: ler, escrever e interpretar textos com situações e vocabulário próprios de lavradores; distinguir e identificar as principais relações, que existem entre as instituições e estruturas

sociais, econômicas, políticas e religiosas mais importantes e suas principais tendências. Instrumentos de produção: saber utilizar os procedimentos básicos de higiene e saúde; saber utilizar as operações matemáticas necessárias as suas relações de produção e consumo; saber utilizar a legislação e costumes referentes a suas relações de produção e consumo; saber utilizar as potencialidades econômicas da comunidade em que vive.

Instrumentos de organização: Conhecer as técnicas de trabalho em grupo; conhecer a legislação básica sobre associações: clubes, cooperativas, sindicatos e organizações políticas; saber fundar e dinamizar clubes, sindicatos, cooperativas (Horta,1972, p.112 *apud* Haddad, 1991).

Dando prosseguimento, em 1965, foi criado o Setor de Rádio e Televisão Educativa (SERTE), que tinha a proposta de atender, através do Rádio e da Televisão, as pessoas que não conseguiram ser atendidas pelo sistema escolar formalizado. O curso, realizado através do rádio, visava à preparação de estudantes para os exames de Madureza<sup>4</sup>.

Outros recursos utilizados como tele-educação foram os cursos transmitidos pela televisão. Segundo Silva (2016), a partir de 1978, a Fundação Roberto Marinho (FRM) iniciava o Telecurso 2º (segundo) grau, um de seus projetos de maior destaque. O curso tinha como público os estudantes que não concluíram o ensino médio no “ensino regular”, e devido ao alcance do programa, a emissora desenvolveu o Telecurso 1º (primeiro) Grau, consolidando sua hegemonia na transmissão de programas educativos.

O Telecurso foi apoiado com base na legislação do ensino supletivo no Brasil, implantado pela lei nº5692/71, e, nos artigos 24 e 28. O então governo autoritário estabeleceu a modalidade para os níveis de 1º e 2º graus. Ainda sobre o ensino supletivo, Silva (2016) reforça:

O projeto de ensino supletivo proposto pela ditadura militar dava especial ênfase ao uso das tecnologias da comunicação e da informação, como os correios, o rádio e a televisão. Este fazia parte da estratégia de possibilitar o acesso ao ensino ao maior número possível de estudantes. Na prática, o Estado brasileiro já vinha implantando desde 1970 a utilização das mídias como metodologia de educação de massa. Trata-se do “Projeto Minerva”, que foi concebido pelo Ministério da Educação, em conjunto com a FPA e a Fundação Padre Landell de Moura (FPLM). Segundo Menezes (2002), o “Projeto Minerva” teve por objetivo preparar os alunos para os cursos de capacitação ginasial e madureza ginasial. Foi

---

<sup>4</sup> Os exames de Madureza de acordo com Haddad (1991) eram realizados ao término dos estudos secundários, obtendo dessa forma o grau de bacharel ou certificado secundário e tinham como objetivo certificar a conclusão do curso e como pré-requisito para acesso ao ensino superior.

transmitido, em rede nacional, por várias emissoras de rádio. Entre 1970 e 1971, 174.246 alunos participaram do projeto, dos quais 61.866 concluíram o curso. Em função dos altos índices de reprovação (77%) deste, foi desativado no início da década de 1980 (Silva, 2016, p.160).

A Fundação Roberto Marinho (FRM) foi pioneira na propagação dos programas de ensino a distância. A partir da década de 1990 houve um crescimento do chamado terceiro setor e dessa forma as ações do Estado acabaram sendo transferidas para a iniciativa privada.

De acordo com Horta (1972) *apud* Haddad (1991), em decorrência do fim da ditadura militar e, posteriormente, o desenvolvimento do modelo neoliberal, o Telecurso teve que adequar-se a esse novo modelo econômico. Foi nesse cenário que a FRM alterou antigo modelo do Telecurso para “Telecurso 2000”, que foi ao ar em 1994 na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Esse novo projeto contava com parcerias da chamada burguesia industrial representada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (SENAI) e Instituto Roberto Simonsen (IRS).

Mesmo com a reformulação, o Telecurso 2000 seguia as mesmas diretrizes do projeto anterior, e com os mesmos objetivos de diminuir a evasão escolar e aumentar os índices de escolaridade da população. A proposta do novo o Telecurso acabou atendendo as exigências do mercado devido à política neoliberal do governo vigente. Dessa forma, foi implementado um modelo de ensino profissionalizante, reforçando a dinâmica empresarial no âmbito educacional.

## 2.3 ANTECEDENTES LEGAIS DA EAD NA EJA: PARECER CNE/CEB N°23/2008 E A RESOLUÇÃO N°03/2010

Considera-se que as experiências mencionadas anteriormente antecederam a constituição da EJA como modalidade de ensino da educação básica, tal como previsto na LDBEN 9394/1996 (Brasil, 1996). Todavia, experiências que se utilizam do rádio, correspondência e televisão ainda constituem o repertório de possibilidades educativas para a educação de pessoas jovens e adultas. Nessa trajetória é possível destacar antecedentes legais à Resolução CNE/CBE nº 01 (Brasil, 2021), de 28 de maio de 2021 e, dessa forma, situar a inserção da EAD na EJA.

O Parecer CNE/CEB nº23/2008 (Brasil, 2008), aprovado em 8 de outubro de 2008, definiu uma proposta para as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos termos da duração dos cursos e idade mínima para ingresso na EJA; idade mínima para certificação de exame e cursos de EJA desenvolvidos pela modalidade a Distância, a partir de uma revisão do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 (Brasil, 2000a).

Em uma produção relevante para a pesquisa, Gatto (2008) delineou o processo de construção dessas Diretrizes Operacionais para a EJA. Daí é possível observar as motivações e os caminhos construídos para a formulação de políticas públicas para a EJA, auxiliando na compreensão e objetivos do presente trabalho.

A partir da análise da autora, destacam-se os órgãos que foram os responsáveis pelo processo de discussão das Diretrizes Operacionais para a EJA: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), Secretaria de Educação Básica (SEB), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

De acordo com Gatto (2008), é possível perceber pela história do Brasil como as relações entre Estado e poder simbólico produziram alguns “discursos pedagógicos oficiais” que acabaram marcando a exclusão de determinados grupos da sociedade ao direito à educação.

Segundo a autora, as discussões que resultaram nas Diretrizes Operacionais de 2008 iniciaram-se no ano de 2004, mas com o Parecer nº

11/2000 (BRASIL, 2000a) e a Resolução CNE/CEB nº 01/2000 (Brasil, 2000b), o então Conselho Nacional de Educação (CNE) já incluiu as questões relacionadas a EJA. Cabe destacar ainda a relevância do Parecer 36/2004 (Brasil, 2004), orientando uma reformulação do Parecer 01/2000 (Brasil, 2000a) que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

Como já mencionado, entre os assuntos presentes nas discussões da legislação de 2008, estavam a duração dos cursos e idade mínima da EJA, a “articulação” com a Educação a Distância, financiamento, ofertas de exames no exterior e os certificados de conclusão.

Em relação à idade mínima para matrículas na EJA, a resolução propõe que se tenha 18 anos completos, para Ensino Fundamental e Médio. O Documento ainda orienta:

- a) fazer a chamada de EJA no Ensino Fundamental tal como se faz a chamada das pessoas com idade estabelecida para o ensino regular.
- b) considerar as especificidades e as diversidades, tais como a população do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pessoas privadas de liberdade ou hospitalizadas, dentre outros, dando-lhes atendimento apropriado.
- c) proporcionar tempo de transição necessário para a adequação dos sistemas a essa definição, no sentido de estabelecer política própria para o atendimento dos estudantes adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos nas escolas de ensino sequencial regular, tanto no sentido da progressividade desse atendimento, como na inclusão de mecanismos específicos, para esse tipo de alunado, em seus projetos político-pedagógicos.
- d) ampliar o atendimento de ensino regular diurno e noturno, para fazer face às demandas de estudantes menores de 18 (dezoito) anos, com a oferta de oportunidades educacionais apropriadas, tal como prevê o artigo 37 da LDB, inclusive com programas de aceleração da aprendizagem para os adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, quando necessário.
- e) incentivar a oferta de EJA em todos os turnos escolares: diurno e noturno, com avaliação em processo, para os estudantes a partir de 18 (dezoito) anos completos.
- f) ampliar efetivamente o atendimento do Ensino Médio, atendendo à universalização estabelecida na Constituição Federal, à obrigatoriedade progressiva descrita na LDB, às metas indicadas no PNE e aos princípios do PDE.
- g) estabelecer o ano de 2013 como data para finalização do período de transição, quando todos os sistemas de ensino, de forma progressiva e escalonada, atenderão, na EJA, apenas os estudantes com 18 (dezoito) anos completos (Brasil, p.32, 2008).

Referente à duração dos cursos na modalidade presencial, essa legislação estabelece que em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental



cada sistema de ensino será responsável pela determinação. Já para os anos finais do Ensino Fundamental, a duração mínima é de 1.600 (mil e seiscentas) horas e para o Ensino Médio a duração é 1.200 (mil e duzentas) horas.

Destaca-se também nesse processo o Decreto 5.622 de 2005, que reconheceu a EAD como uma modalidade de oferta da Educação. Gatto (2008) aponta que o artigo 31 do decreto 5.622 de 2005 apresenta:

(...) os cursos à distância para a educação básica de jovens e adultos que foram autorizados excepcionalmente com duração inferior a dois anos no ensino fundamental e um ano e meio no ensino médio deverão inscrever seus alunos em exames de certificação, para fins de conclusão do respectivo nível de ensino” (Brasil, 2005 *apud* Gatto, 2008. p. 26)<sup>5</sup>.

Retomando ao Parecer nº23/2008, os cursos por meio da Educação a Distância ficam restritos ao segundo segmento do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio. Fica estabelecido ainda:

- I – a duração mínima dos cursos de EJA, desenvolvidos por meio da EAD, seja de 1.600 (mil e seiscentas) horas, nos anos finais do Ensino Fundamental, e de 1.200 (mil e duzentas) horas, no Ensino Médio;
- II – a idade mínima para o desenvolvimento da EJA com mediação da EAD seja de 18 (dezoito) anos completos tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio;
- III – cabe à União, em regime de cooperação com os sistemas, o estabelecimento padronizada de normas e procedimentos para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos a distância e das instituições, garantindo-se sempre padrão de qualidade;
- IV – os atos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos a distância da Educação Básica no âmbito da unidade federada deve ficar ao encargo dos sistemas de ensino;
- V – para a oferta de cursos de EJA a distância fora da unidade da federação em que estiver sediada, a instituição deverá obter credenciamento nos Conselhos de Educação das unidades da federação onde irá atuar;
- VI – tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, a EAD deve ser desenvolvida em comunidade de aprendizagem em rede, com aplicação, dentre outras, das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC na “busca inteligente” e na interatividade virtual, com garantia de ambiente presencial escolar devidamente organizado para as práticas relativas à formação profissional, de avaliação e gestão coletiva do trabalho, conjugando as diversas políticas setoriais de governo;
- VII – a interatividade pedagógica seja desenvolvida sob por professores licenciados na disciplina ou atividade, garantindo relação adequada de professores por número de estudantes;

---

<sup>5</sup> BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, 2005.

VIII – aos estudantes serão fornecidos livros didáticos e de literatura, além de oportunidades de consulta nas bibliotecas dos pólos de apoio pedagógico organizados para tal fim;

IX – a infra-estrutura tecnológica como pólo de apoio pedagógico às atividades escolares, garanta acesso dos estudantes à biblioteca, rádio, televisão e internet aberta às possibilidades da chamada convergência digital;

X – haja reconhecimento e aceitação de transferências entre os cursos de EJA presencial e os desenvolvidos com mediação da Educação a Distância;

XI – seja estabelecido, pelos sistemas de ensino, processo de avaliação de EJA desenvolvida por meio da EAD, no qual:

a) a avaliação de aprendizagem dos estudantes seja contínua, processual e abrangente, com auto-avaliação e avaliação em grupo, sempre presenciais;

b) haja avaliação periódica das instituições escolares como exercício da gestão democrática e garantia do efetivo controle social de seus desempenhos;

c) seja desenvolvida avaliação rigorosa para a oferta de cursos, descredenciando práticas mercantilistas e instituições que não zelem pela qualidade de ensino;

XII – para os cursos de EJA desenvolvidos por meio da EAD autorizados antes da vigência dessa Resolução, seja oportunizado prazo de 1 (um) ano, a partir da data de sua publicação, para que eles façam a devida adequação de seus projetos político-pedagógicos às presentes normas (Brasil, 2008, p.34-35).

Segundo Gatto (2008), a presença dos temas relacionados a EJA e EAD nas comissões de Educação levou a uma série de ações, tendo uma grande repercussão na formulação das políticas públicas educacionais, não só para a EJA, mas também para o Ensino Fundamental e Médio, Ensino profissional e tecnológico e políticas para a juventude.

Considerando as discussões acima, entre essas ações, o Parecer CNE/CEB N°6/2010, que antecedeu a resolução do mesmo ano, foi aprovado na data de 7 de abril de 2010 pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Nesse, os Relatores<sup>6</sup> votaram pela aprovação de um projeto para reexame das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos de 2008.

Em prosseguimento, a Resolução nº 3, de 15 de junho de 2010 (Brasil, 2010), instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, referente à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação

---

<sup>6</sup> Adeum Hilário Sauer, Cesar Callegari, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, Francisco Aparecido Cordão, Maria das Dores de Oliveira, Mozart Neves Ramos e Raimundo Moacir Mendes Feitosa.

de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância, tendo como relator Francisco Aparecido Cordão.

O Documento está estruturado em 12 artigos, e foi homologado pelo Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

A Resolução traz em seu segundo artigo, que, para um desenvolvimento da EJA, é necessário a institucionalização de um sistema público de educação, assim como uma política de Estado. Destaca-se os princípios da gestão democrática, respeito à diversidade de sujeitos aprendizes, garantia da união de políticas públicas setoriais e fortalecimento da vocação da EJA como instrumento de educação ao longo da vida.

Em seu terceiro artigo, o Parecer CNE/CEB nº 11/2000 (Brasil, 2000a), que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para Educação de Jovens e Adultos, e o artigo trata sobre a idade mínima para frequentar a EJA, reforçando também a Resolução CNE/CEB nº 1/2000 (Brasil, 2000b), mencionando a substituição do termo “supletivo” por “EJA”.

Os artigos quarto, quinto e sexto detalham um pouco mais sobre a idade mínima para a EJA, bem como a duração dos cursos fixada em 1.600 horas para os anos finais do ensino fundamental, e para o ensino médio, com duração de 1200 horas.

O artigo quinto traz um inciso que trata sobre a recomendação para que o poder público incentive a oferta de EJA também no período diurno, para além de convencionalmente ser ofertado no período noturno.

A questão sobre os cursos pela modalidade EAD aparece no artigo nono, reconhecendo os ambientes virtuais como espaço de aprendizagem. Porém eles são restringidos ao segundo segmento do ensino fundamental e ensino médio. O segundo inciso estabelece que a idade mínima para cursar a EJA EAD é quinze anos para o segundo segmento do ensino fundamental e dezoito anos para o ensino médio. Em seguida, no terceiro inciso, reforça-se que, para garantia de qualidade da oferta, a União deve estabelecer padrão e normas para autorização, reconhecimento e renovação dos cursos e para credenciamento das instituições. Com relação ao ato de credenciamento, a resolução explicita que os sistemas de ensino são os responsáveis. O inciso quarto destaca que a modalidade EAD deve ser desenvolvida em comunidade

de aprendizagem, com aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na “busca inteligente e na interatividade” e deve ser garantido o ambiente presencial para os processos de formação profissional, avaliação e gestão coletiva do trabalho.

Por fim, cabe mencionar os processos de avaliação na modalidade a distância na EJA. Destaca-se a avaliação como processo de forma contínua e de forma presencial. Dessa maneira, as instituições de ensino também passariam pelo processo avaliativo pautado pelo exercício da gestão democrática. Vale destacar que a resolução discorre sobre processos de descredenciamento em caso de instituições que não ofereçam a modalidade de forma adequada de práticas mercantilistas de ensino.

Conforme apresentado na própria Resolução, a comissão responsável, designada pela CEB, iniciou o processo de elaboração das novas Diretrizes Operacionais da EJA, e teve inicialmente que identificar as questões que pudessem ser reformuladas ou complementadas do parecer nº11/2000 (Brasil, 2000a). Entre essas questões estavam, a duração mínima para os cursos de EJA, idade mínima e certificação para os exames de EJA e a relação Educação a Distância e EJA.

De acordo com o documento da resolução, ao analisar o vínculo entre EJA e EAD, ainda é possível saber que durante o processo alguns grupos estudaram sobre a temática e que discussões foram levadas para as audiências. Dos 15 grupos que analisaram o tema da relação entre EJA e EAD, num total de três audiências realizadas no ano de 2007, 7 grupos reconheceram que esse é um tema recente para a Educação, e que tinham pouco conhecimento sobre o assunto. Reforçaram então que seria necessário um estudo mais aprofundado para que assim pudessem decidir sobre as possibilidades da EAD na EJA.

Um dos grupos não chegaram em um consenso em relação ao aspecto sobre adequação da EAD no desenvolvimento da EJA; para outro grupo, não houve consenso sobre a aplicação da EAD no primeiro segmento do Ensino Fundamental, e, portanto, seria implementada apenas a partir do segundo segmento. Os outros cinco grupos também manifestaram pontos relacionados à questão da implementação para o segundo segmento do ensino fundamental.

Um dos grupos reconheceu que, mesmo sabendo da importância da EAD para a EJA, ainda faltavam muitas explicações, principalmente em relação à estrutura e também sobre as questões de financiamento. Já outro grupo indicou a possibilidade de um modelo específico de EAD para a EJA. Um outro grupo salientou sobre as pessoas que não conseguem frequentar as aulas diariamente e a relação com esse modelo que poderia facilitar o aprendizado. Próximo a esse pensamento, um dos grupos também declarou que o uso de recursos tecnológicos pode contribuir para o avanço no processo educacional.

Um dos grupos argumentou que o tema da EAD na EJA já havia aparecido em outros momentos, como por exemplo, quando foi possível a realização dos cursos à distância pela TV, mencionado anteriormente, e que agora o foco privilegia os usos de tecnologia da informática e da comunicação.

Quatro dos quinze grupos determinaram algumas condições para o desenvolvimento da EAD na EJA. Para um desses grupos, seria preciso elevar o padrão de leitura dos usuários, como condição à modalidade EAD. Outro grupo reforçou sobre a necessidade de uma formação específica para os professores que irão trabalhar com as tecnologias, assim como os produtores de conteúdos digitais.

Outro grupo apontou para a necessidade de que os governos (estaduais e municipais) possuam equipes nas escolas com os materiais necessários para o desenvolvimento da EAD na EJA. Um dos grupos questionou sobre quem iria participar da formação dos mediadores ou emissores para que seja possível o aluno fazer uma leitura “competente do mundo”; e por fim, um dos grupos recomendou uma Emenda ao Decreto do Presidente para a contemplação de requisitos mínimos para o funcionamento da EJA EAD.

Destaca-se também a ênfase na ampliação da discussão em outros ambientes da EJA: fóruns, universidades e movimentos sociais, e também a apropriação das tecnologias de comunicação como constituição da cidadania.

Nos últimos anos, com a recente Resolução nº 01 de 28 maio de 2021, que define novas Diretrizes, o debate sobre a implementação da Educação a Distância parece ter ganhado um novo fôlego. Debatida com mais atenção no último capítulo, entre outros aspectos, a Resolução define que essa modalidade deverá acontecer por meio de parcerias com as instituições de ensino credenciadas pelo MEC, para o segundo segmento do ensino

fundamental e ensino médio, não sendo aprovada para as turmas de alfabetização.

### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Conforme apresentam Lima e Miotto (2007), a metodologia é um momento da pesquisa em que explicitamos o caminho, a construção e a definição dos procedimentos que orientarão o processo. Por isso, inicialmente levantou-se, por meio de uma pesquisa exploratória, artigos e outras produções, tais como dissertações e teses, que abordassem as temáticas de interesse do presente trabalho.

Portanto, a Revisão de Literatura foi a primeira técnica utilizada para a coleta de dados. Por meio dessa, foram levantados trabalhos que discutem sobre a Educação a Distância na EJA com o objetivo de delimitar o tema e objeto de pesquisa bem como mapear a produção sobre o tema já existente e melhor situar as possíveis contribuições da presente investigação.

#### 3.1 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD): UMA REVISÃO DE LITERATURA

Conforme apresentado no primeiro capítulo, a ideia de EAD já vinha sendo considerada há algum tempo nas legislações. Como nos lembra Gatto (2008), esses processos são acompanhados por concepções sobre a organização do ensino, sobre as potencialidades e limites da utilização no trabalho das tecnologias de comunicação e informação assim como sobre a relação entre os sujeitos, espaço e tempo nos diferentes ambientes de aprendizagem, incluindo os não-escolares.

De todo modo, ao longo desse trabalho, a Educação a Distância e o seu processo histórico serão considerados principalmente a partir da disseminação da Internet e das Novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs).

Por isso, com a finalidade de conhecer e apresentar os conhecimentos produzidos e acumulados em relação à EAD na EJA foi realizado um mapeamento dos estudos que versaram sobre o assunto e que foram apresentadas no GT 18 – (Educação de Pessoas Jovens e Adultas) nas 10 (dez) últimas reuniões científicas nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

Considerando o marco temporal entre 2011 e 2021, buscou-se identificar a presença das temáticas e as abordagens a partir da leitura dos títulos e resumos dos trabalhos, sendo que, para a identificação destes, foi utilizado como palavra-chave o termo: EJA EAD.

Por meio desse esforço, fundamental na etapa de revisão de literatura, foram selecionados os seguintes trabalhos: “Da perspectiva analógica ao contexto digital: Desafios à inserção das tecnologias digitais na EJA”, de Flávia Andréa dos Santos (2017), apresentado na 38ª reunião nacional; “EJA Online: Um estudo sobre o ensino médio a distância no Centro Paula Souza (SP)”, de Lillian Tavares Dias (2021) e Maria Clara Di Pierro, apresentado na 40ª reunião nacional.

No primeiro trabalho, Santos (2017) destaca a inserção das tecnologias digitais sob a perspectiva de professores que atuam nos anos iniciais da EJA. A partir de dados obtidos por entrevistas realizadas com professores, a autora fez uma análise de conteúdo, destacando as dificuldades dos professores, alunos e também em relação à estrutura. Como resultado, os dados mostram que essas tecnologias precisam estar em diálogo com o direito, em relação às funções equalizadora e qualificadora da EJA. Além disso, responderem, para além da instrumentalização, às necessidades básicas de aprendizagem, à inclusão social e à ideia de Aprendizagem ao Longo da Vida.

Santos (2017) chama a atenção para um aspecto importante quando se fala das tecnologias digitais na EJA. Além dos desafios relacionados às dificuldades tanto dos alunos quanto dos professores, a autora destaca também a falta de políticas públicas que contribuam para uma infraestrutura própria para essa modalidade.

A partir dos relatos dos professores nas entrevistas, identifica-se que a efetivação das políticas públicas perpassa pela garantia de um suporte financeiro para a aquisição dos recursos que serão utilizados para a inserção das tecnologias na escola. Dessa forma, é possível perceber a desigualdade já na distribuição dos equipamentos e materiais para as escolas. De acordo com Santos (2017):

(...) para os professores, políticas públicas que definem que os alunos do 5º ao 9º ano vão receber tablet e excluem os alunos dos módulos IV e V da EJA do recebimento dos equipamentos (mesmo que



estejam equiparados em nível escolar) já estabelecem que a EJA se encontra em desvantagem de acesso às tecnologias, e desassociada das políticas educacionais relacionadas à inserção das tecnologias na educação (Santos, 2017, p.5).

Além disso, os relatos dos professores ainda demonstram a relação direta entre uma infraestrutura adequada e os desafios em relação aos equipamentos, já que além do equipamento estar disponível, ele precisa estar em condições de uso e também estar acessível para que possa ser usado.

A partir dos relatos apresentados, em relação ao acesso a esses materiais percebe-se um problema muito comum para os estudantes da EJA. Por esses equipamentos estarem armazenados em salas e laboratórios, muitas vezes a pessoa responsável pela chave ou pela sua manutenção não está presente no horário noturno, que normalmente é o horário das turmas de EJA, dificultando ainda mais o uso desses equipamentos.

Já Di Pierro e Dias (2021), analisaram o programa EJA online, do Centro Paula Souza, modalidade à distância – etapa ensino médio. A partir dos conceitos de mediação e interação nos processos de ensino e aprendizagem, destacam o emprego da educação a distância na EJA e o quanto o curso exige uma postura autodidata do aluno, já que ele é totalmente autoinstrucional.

Para isso, as autoras investigaram legislações, documentos da política e dados disponíveis, realizaram entrevistas com gestores e aplicaram questionários, permitindo esboçar um perfil dos estudantes. No que se refere às informações levantadas, as autoras destacam que a configuração semipresencial, no contexto político, histórico e social específico, não contribuiu para uma intervenção pedagógica coerente às necessidades do processo educativo.

A partir dos trabalhos apresentados, é possível perceber que a questão da EAD na EJA é polêmica, já que uma parte dos autores, segundo Di Pierro e Dias (2021) defendem uma democratização nas formas de acesso educacional, mas por outro lado essa modalidade ainda encontra dificuldades principalmente em relação ao acesso e também ao grau de autonomia que esses cursos autoinstrutivos exigem.

Di Pierro e Dias (2021) ainda reforçam que a modalidade EAD não garante que os estudantes aprendam com qualidade e reforça a estrutura de um curso voltado para correção de fluxo escolar e aceleração de certificação

para adultos jovens, recém-egressos do sistema escolar e que ainda possuem habilidades relacionadas à autonomia de estudo.

Assim, segundo as autoras apresentam, o curso analisado não assegura uma aprendizagem de qualidade. Porém, como a demanda por EJA de Ensino Médio é extensa e heterogênea, mesmo não sendo uma oportunidade de aprendizagem para todos e cuja oferta não é de qualidade, a estratégia de preparação para exames à distância, ofertada nesse curso, beneficiou um determinado grupo.

Em síntese, os dois trabalhos identificados utilizam metodologias qualitativas, que buscaram, a partir de técnicas empíricas de coleta de dados, como questionários e entrevistas, levantar informações e percepções dos sujeitos envolvidos, como professores, gestores e estudantes. Inserem-se assim nas discussões sobre a qualidade da EAD na EJA, em um contexto de ampliação das tecnologias digitais. Neles, há debates sobre os desafios em relação aos aspectos estruturais, as dificuldades atribuídas pelos profissionais, a centralidade da formação de professores e de políticas que efetivem oportunidades de aprendizagem para todos.

Além dos trabalhos apresentados na ANPEd, para a revisão de literatura foram levantadas as produções acadêmicas disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), nos últimos 10 anos. Utilizou-se o marcador “EJA EAD”, sendo identificadas e selecionadas 6 produções para esta etapa de revisão.

As dissertações selecionadas foram: “Formação docente e o ensino médio à distância na educação de jovens e adultos”, defendida por Nívia Moreira Camargo no ano de 2018 pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR); “Um olhar para a sala de aula invertida: percepções dos professores da Educação de Jovens e Adultos a distância” de Janaina Luerdes defendida em 2018 pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR); “Educação a distância de jovens e adultos: desterritorializando e cartografando o ensino de física em ambiente virtual de aprendizagem” de Aline Pinto Barbosa defendida no ano de 2017 pelo Programa de Pós-Graduação Multiunidades de Ensino de Ciências e Matemática da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); “Educação de jovens e adultos na modalidade a

distância: contribuições e desafios na perspectiva do aluno” de autoria de Ana Lucia da Silva Bezerra, defendida em 2016, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); “Autonomia e a EJA, a desenvoltura do aluno de EAD” defendida por Claudia Fernanda Santos Klostermant, no ano de 2016 pelo Programa de Mestrado Profissional em Educação e Novas Tecnologias do Centro Universitário Internacional (UNINTER); “Jovens e adultos na educação a distância: uma perspectiva disposicionalista” de autoria de Geraldo Ananias Reis, defendido no ano de 2014, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB).

Por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva, Camargo (2018) toma o conceito de formação docente para EJA EAD, buscando compreender a percepção dos (as) professores (as) da Educação de Jovens e Adultos à distância sobre suas trajetórias de formação e as interferências na prática docente na Educação de Jovens e Adultos.

Através da aplicação de um questionário da ferramenta *Google Forms* com 17 professores de Joinville/SC, que atuam na EJA EAD SESI, a autora identificou o tempo, a formação e a estrutura como as principais dificuldades em relação às especificidades da EJA/EAD, considerada por ela como uma realidade educacional que vislumbrava um acentuado crescimento para os próximos anos.

Camargo ainda sinaliza que a EAD é uma oportunidade para ampliar o acesso à educação, à formação e qualificação com a vantagem da flexibilidade. Assim, para a autora, a modalidade da EJA EAD, mais especificamente, aparece como uma chance para essa população, impedida um dia de estudar, acessar a escolarização, possibilitando ainda o contato com as mais diversas tecnologias.

A partir da pesquisa, analisando a percepção dos professores, a autora aponta para uma situação na qual os docentes, primeiramente, devem aprimorar seus próprios conhecimentos para aprender a ensinar a distância. Por outro lado, o que se percebe pelos próprios dados da pesquisa é que esses professores possuem cargas horárias extensas de trabalho. Segundo a autora, “a maioria dos professores participantes trabalha em outros espaços de atuação, além do SESI/EJA, com carga horária de 03 turnos, manifestam

desgaste e pouco tempo para estudos, planejamentos e partilha entre os colegas” (Camargo, 2018 p.102).

Dessa forma, a autora reforça que a maior dificuldade encontrada pelos docentes que atuam nessa modalidade é em relação ao tempo que possuem frente às demandas do dia a dia e a ausência de momentos de troca de informações e experiências entre os professores.

Por fim, outro dado apresentado por Camargo é que a maioria dos professores sequer teve alguma discussão sobre EJA e a educação a distância no seu processo de formação.

Prosseguindo, Luerders (2018), em sua pesquisa, teve como objetivo compreender a percepção dos professores da EJA EAD quando utilizado a metodologia de sala de aula invertida<sup>7</sup>, as estratégias na organização do espaço virtual e suas consequências para o processo de ensino aprendizagem.

A pesquisa envolveu como principais sujeitos 950 alunos matriculados na modalidade a distância do SESI/SC (Unidade regional do Vale do Itapocu). De cunho qualitativo, foi feita por meio de um questionário disponibilizado pela ferramenta *Google Forms*, para 16 professores que atuam como professores presenciais e a distância na modalidade da EJA.

A partir da revisão de literatura, a autora enfatiza que, ao longo dos anos, essa modalidade se expandiu para além do ensino superior, mas que a produção científica sobre a EAD na EJA ainda é escassa, principalmente em relação à formação de professores.

Sobre a formação do professor da EJA EAD, Luerders (2018) elenca ainda como um dos principais desafios o fato de que o papel do professor da EJA trabalha principalmente a autoimagem dos seus alunos. Nesse processo complexo, está envolvido ainda a construção de uma imagem positiva de um projeto diferente de sociedade, de escola e de EJA.

Dessa forma, a autora busca responder à seguinte questão problema: “o que dizem os professores que atuam com educação de jovens e adultos acerca da importância da formação para trabalhar com a metodologia sala de aula invertida?” (Luerdes, 2018, p.22)

---

<sup>7</sup> “A sala de aula invertida propõe conexão entre atividades presenciais e virtuais, de auto estudo, sendo mediados pela Tecnologias de Informação e Comunicação, permitindo que o aluno seja sujeito da sua própria aprendizagem” (Suhr, 2016 *apud* Luerders, 2018, p.53).

Para isso, Luerders (2018) baseou-se em conceitos e teorias que permitiram criar três campos investigativos: Perfil docente do professor da EJA do SESI/SC na Unidade Regional do Vale do Itapocu; Formação e Práticas pedagógicas.

Ao investigar o campo “perfil docente”, a autora constatou que os professores que atuam na EJA possuem formação em diversas áreas do conhecimento, mas que nenhum deles tem formação específica para EJA.

Dessa forma, apesar dos avanços nas discussões relacionadas à formação docente, há profissionais que não tiveram uma formação com olhar específico para este público. A pesquisa ainda revelou que os professores entrevistados não possuíam outra experiência com a modalidade a distância, sendo somente no SESI. Além disso, foi perceptível que os professores tinham dificuldades com o conceito teórico-metodológico da “sala de aula invertida” e demonstravam desconhecimento sobre o assunto.

Em relação ao campo investigativo “práticas pedagógicas”, as análises confirmaram que os alunos acessavam pouco o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e acabavam interagindo mais nos fóruns. Uma das justificativas é de que o material era pouco contextualizado com a realidade dos alunos. Luerders (2018) afirma:

Neste sentido a preocupação da instituição, quando em seu Projeto Político Pedagógico relata que na EJA EaD propõem-se atividades contextualizadas e metodologias ativas, não se confirma, pois o material do AVA e os materiais didáticos não seguem a mesma premissa dos materiais organizados e postados pelos professores (Luerders, 2018, p.125).

Dessa forma, durante a pesquisa, foi investigado que os professores não realizavam a metodologia da sala de aula invertida, mesmo sendo uma prática da instituição. Observaram-se apenas algumas práticas, mas não de forma efetiva e, mesmo após formação realizada no ano de 2016, os professores ainda precisavam de mais orientações sobre essa metodologia.

A. Barbosa (2017) buscou em sua pesquisa investigar de que forma as ferramentas disponíveis para EAD podem ser utilizadas no ensino de Física na modalidade da EJA. A partir dos pressupostos dos filósofos Gilles Deleuze e Félix Guattari, a autora buscou confrontar as ideias do ensino de Física, que em sua maioria, se dá pelo excesso de definição e exercícios numéricos.

A autora busca assim propor um movimento de desterritorialização, em relação ao ensino de Física tradicional, e ao uso das tecnologias da informação e comunicação como substitutas da aula presencial. Para isso, apresenta alguns dados que comprovam o crescimento da modalidade EAD ao longo dos anos e a aponta como um caminho ideal para os estudantes jovens e adultos devido à sua flexibilidade.

Porém, os dados da pesquisa destacaram que a maioria dos cursos a distância ainda era em nível de especialização, mostrando a força que a EAD tinha na formação continuada. Em relação ao Ensino Fundamental e Médio, os dados mostravam que à época eram oferecidos 45 cursos para esse nível de ensino, sendo que o CESAS, local onde a pesquisa foi realizada, ofertava uma grande parte desses cursos.

Segundo A. Barbosa (2017),

No documento “CENSO EAD.BR 2015” não é informado quantos desses 45 cursos são oferecidos por instituições privadas, mas é provável que, dentre as instituições ofertantes aí incluídas, o CESAS desponte como uma das poucas, se não a única, de caráter público (Barbosa, A., 2017, p.36-37).

Nesse contexto, a autora realizou sua pesquisa na Central de Tutoria da Educação a Distância do CESAS, e destacou as principais oportunidades, desafios e limitações do ensino na modalidade EAD.

Entre esses desafios, a autora enfatiza as altas taxas de evasão, inclusive, na modalidade a distância. Para ela, essas taxas reforçam um fenômeno mundial. Mesmo com a flexibilidade que a EAD oferece, o aluno acaba se desdobrando com outras atividades domésticas. Tal como apresentam Bittencourt e Mercado (2014) *apud* A. Barbosa (2017)<sup>8</sup>,

Segundo o anuário estatístico da AbraEAD (2007), por oferecer a oportunidade de estudo no ambiente doméstico, social ou profissional, e ainda por permitir que o aluno escolha os horários em que vai estudar, a EAD geralmente possui mais estímulos concorrenciais (filhos, mulher, barulho de televisão e da vizinhança entre outros) e depende de forma bem mais direta de algumas aptidões do aluno, como capacidade de organização e de concentração para os estudos (Bittencourt; Mercado, 2014, p. 469 *apud* Barbosa, A., 2017, p.43).

---

<sup>8</sup> BITTENCOURT, I. M.; MERCADO, L.P.L. Evasão nos cursos na modalidade de educação a distância: estudo de caso do Curso Piloto de Administração da UFAL/UAB. **Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 465-504, abr./jun. 2014.

Entretanto, mesmo com esses contratempos citados anteriormente, A. Barbosa (2017) reforça que modalidade a distância já faz parte da realidade educacional e evita a comparação com o ensino presencial, defendendo, inclusive, que a modalidade seja uma alternativa para formação do aluno.

Em outro trabalho identificado, Klosterment (2016) analisou por meio de uma pesquisa semiaberta, a autonomia dos alunos da EJA na modalidade EAD em uma instituição na cidade de Curitiba. Em termos de metodologia, a autora aplicou questionários para 121 alunos da modalidade à distância da EJA, considerando o perfil dos estudantes, a metodologia do curso, a fim de verificar os métodos mobilizados pelos estudantes no ensino a distância.

Os dados da pesquisa mostraram a preferência dos jovens adultos pela modalidade à distância, já que essa ofereceria uma formação mais rápida e capaz de melhorar suas pretensões salariais.

A partir da análise de dados, foi possível constatar também que o grupo apresentava certa autonomia em relação aos equipamentos de acesso à plataforma utilizada (AVA). Porém, segundo a autora, só essa habilidade não garantia um bom desempenho para a EAD, já que existem outras exigências que a modalidade necessita.

De acordo com Klostermant (2016), quando o aluno ingressa em um curso a distância, muitos deles acreditam não ser necessário estudar além do encontro presencial. A aprendizagem ficaria assim restrita apenas ao horário das aulas e aos dias que vão ao polo presencial. Porém, pelos dados apresentados:

Do total de participantes pesquisados 50% afirmaram ter escolhido estudar na EAD pelo fato de o curso ter aulas apenas uma vez por semana. Esta escolha pode representar a falta de conhecimento na dificuldade que estudar sozinho representa. Pode apontar, também, que os estudantes desconhecem as habilidades necessárias para estudar fora do formato que contam com professores diariamente relembrando o calendário, as atividades necessárias a serem realizadas e explicando o conteúdo com mais aulas do que o conteúdo condensado em uma única aula semanal. (Klostermant, 2016, p.50)

Outro dado importante que Klostermant traz é que aproximadamente 62% dos participantes da pesquisa optaram pela modalidade a distância justamente pela flexibilidade de estudar em qualquer horário. Mas a maioria

disse que realizava seus estudos à noite durante a semana, mesmo nos dias em que não há a aula no polo.

Dessa forma, essa flexibilidade não se apresentaria pelo fato de não garantir uma variedade e liberdade nos momentos de estudo, o que permitiria que eles pudessem estudar mais horas além do período de aula.

Por fim, a pesquisa mostra que uma parte dos alunos da EAD procurava concluir os estudos frequentando o mínimo a escola. Demonstra também que muitos não consideravam a autonomia um processo necessário para essa modalidade, e assim não compreenderam como estudar sem a supervisão e participação do professor ao longo do seu processo de aprendizagem.

Em outro trabalho identificado, Bezerra (2016) descreve o processo de implantação da EAD, a partir da perspectiva do aluno, com o objetivo de identificar as dificuldades e as contribuições que podem favorecer a escolarização e aprendizagem em um Centro de Referência da EJA na cidade de São José, Santa Catarina.

Levando em conta as características dessa modalidade, em relação ao espaço e tempo flexíveis, a autora aplicou um questionário em formato on-line. Esse instrumento permitiu identificar elementos comuns e distintos em relação ao acesso e permanência dos estudantes, mas também à importância do conhecimento que pode ser adquirido e à relevância da participação social nos processos de ensino e aprendizagem à distância.

A autora defende que a oferta do ensino na modalidade a distância facilita a democratização e ampliação do acesso ao ensino para uma parcela da população. Porém, a pesquisa identificou que a metodologia tem um papel importante na EAD. Segundo Bezerra (2016),

Muitos cursos oferecidos na modalidade a distância, acreditam que somente por estar utilizando as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) estão inovando no método de ensinar. Isso não é verdade, pois as tecnologias são meios e estão disponíveis para auxiliar no desenvolvimento do processo educacional, objetivando a aprendizagem e não simplesmente para trazer uma nova roupagem a um método ultrapassado de leitura e “decoreba”, por exemplo. Sem uma boa metodologia de ensino, não há tecnologia que faça por si só uma educação de qualidade (Bezerra, 2016, p.65).



Nesse sentido, na visão de Demo (2006) *apud* Bezerra (2016)<sup>9</sup>, a EAD expõe alguns desafios que precisam ser vencidos, entre eles a probabilidade de fraude, o risco de uma formação instrucional, a redução da ideia de um curso de fácil certificação e o fato do isolamento dos alunos produzir um excesso de autodidatismo.

A partir desses aspectos, a autora traz algumas reflexões:

Como essa modalidade integrada à EJA pode qualificar a vida dos educandos com esse perfil?; Essa “junção” realmente possibilita o acesso e a permanência à educação, com propostas pedagógicas e curriculares não excludentes, visando ao sujeito, suas experiências, acesso a tempos e espaços que viabilizem expressão criadora e crítica e, por que não, a vontade de continuar aprendendo? (Bezerra, 2016, p.66).

Por fim, considerando as trajetórias de vida e o processo de escolarização dos sujeitos, Reis (2014) busca identificar oportunidades que a EJA na modalidade à distância proporcionou aos egressos do Centro de Educação de Jovens e Adultos da Asa Sul (CESAS), em Brasília-DF.

Metodologicamente, considera os relatos de vivências a partir de uma perspectiva disposicionalista, recuperando discussões da sociologia de Pierre Bourdieu e de Bernard Lahire. Como resultado, destacando a EJA/EAD como uma oportunidade de acesso à escolarização, considera que a escola aparece como uma instituição que oportuniza melhorias nas condições de vida das pessoas e o trabalho aparece como um elemento importante para compreender os motivos de retorno à escola e conclusão do processo de escolarização.

Para o autor, a EJA na modalidade a distância é uma possibilidade de acesso à escolarização formal. Porém, segundo Reis (2014),

A oferta de EJA deve ser pensada para além das propostas maquiadoras da realidade e que se reconheça a exclusão educacional como responsabilidade social e política que deve estar em consonância com uma proposta de educar para o empoderamento de grupos sociais desfavorecidos e para a superação de uma sociedade segregadora e geradora de pobreza no Brasil (Reis, 2014, p.50).

Tendo em vista essa questão, o autor buscou em sua pesquisa compreender os fatores que envolvem os sujeitos da EJA e os motivos que

---

<sup>9</sup> DEMO, P. **Formação permanente e tecnologias educacionais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

influenciaram a sua permanência na escola. Para isso, entrevistou 4 estudantes, conhecendo suas trajetórias e as condições que facilitaram ou dificultaram o percurso escolar.

A partir das narrativas desses egressos da EJA modalidade a distância do CESAS, destaca alguns elementos que colaboraram para o retorno e prosseguimento dos estudos. A partir dos referenciais teóricos utilizados por Reis (2014), entende-se, porém, que não se pode considerar nenhum aspecto de forma isolada e descontextualizada nesse processo.

Por isso, foram realizadas entrevistas com alguns profissionais que atuaram no CESAS a fim de obter outras informações sobre aspectos sócio históricos dos sujeitos, aspectos da trajetória (idade, interesses, trabalhos), e a importância da instituição e da modalidade EJA/EAD para a conclusão dessa etapa dos alunos.

Segundo o autor, foi possível observar pelos relatos que uma situação em comum fez os estudantes retornar aos estudos. Eles precisavam concluir os estudos para conseguir melhores oportunidades no trabalho. Na análise dos dados, Reis (2014) descreve um pouco do perfil desses estudantes:

(...) Lucas e Maria viveram as dificuldades enfrentadas pela família, e isso os obrigou a rever as condições de estudo, trocando o turno diurno pelo noturno e, mais tarde abandonando a escola [...] Maria ainda deparou com as dificuldades de uma doença que a acompanhou e que se agravava com o frio da região Sul do Brasil, de onde acabou se mudando. Maria conviveu com a falta de estímulos por parte, inclusive, da primeira professora, que “mal sabia ler”, e com a discriminação dos colegas da escola da pequena cidade onde ia estudar, pelo fato de vir da roça e de uma família pobre. Esses são aspectos que, com certeza, contribuíram para a constituição de uma trajetória de vida marcada por constrangimentos que influenciaram em seu processo de aprendizagem e de permanência na escola (Reis, 2014, p.115).

Porém, um dos entrevistados apresentava uma trajetória um pouco diferente do perfil dos alunos da EJA. Segundo apresenta Reis (2014), Pedro fazia parte de um novo perfil dos estudantes da EJA, jovens que não se adequam no perfil “tradicional” de aluno da EJA e procuram essa modalidade para concluir rapidamente os estudos. O entrevistado afirma que optou por essa modalidade por não precisar ir à escola todos os dias.

Em relação aos profissionais, um dos entrevistados considerava que dominar a habilidade com a internet e as tecnologias contribuiria para um

melhor desempenho nos estudos a distância. Já outra professora, afirmava que a modalidade a distância oferece flexibilidade para o aluno que trabalha estudar e que concluir os estudos ajuda a recuperar sua importância como pessoa.

Um dos coordenadores do CESAS não achava que existia uma relação entre a situação econômica e dificuldades escolares dos estudantes da EJA/EAD, mas afirma que muitas pessoas podem não ter acesso satisfatório às tecnologias, impedindo de aproveitar os benefícios da EAD.

Portanto, a partir da revisão de literatura, foi possível perceber que, apesar de ser um debate presente no âmbito educacional, ainda são restritas as pesquisas que discutem os processos da implementação da EAD na EJA.

De maneira geral, as pesquisas apresentadas trazem a modalidade EAD como benéfica para os estudantes da EJA. Além disso, não parecem também demonstrar uma preocupação em analisar a EAD na EJA em diálogo com o contexto político nos quais as experiências estavam impregnadas. O argumento de que a flexibilidade do formato da EAD ajudaria os estudantes a retornarem para a escola está presente em várias pesquisas, mas não se debate as finalidades da educação, os princípios e valores que a orientam.

Outro aspecto que chama atenção é em relação à centralidade dada à formação de professores. As pesquisas destacaram que muitas das dificuldades encontradas nessa modalidade devem-se ao fato de que os professores não estão preparados para utilizar essas tecnologias.

Pode-se mencionar também o fato de duas das pesquisas terem sido analisadas no mesmo local. O Centro de Educação de Jovens e Adultos da Asa Sul (CESAS), localizado em Brasília, segundo constam as pesquisas era a única instituição pública que ofertava a modalidade da EJA à distância.

Por fim, em termos metodológicos, as investigações focalizaram com frequência as tecnologias digitais empregadas na modalidade à distância e também a relação de aprendizagem do aluno por esse meio. Apesar da modalidade a distância na EJA ser regulamentada a partir dos anos iniciais do ensino fundamental, apenas uma das pesquisas analisou o uso de tecnologias digitais utilizadas nesse segmento.

### 3.2 A PESQUISA DOCUMENTAL E A ABORDAGEM DO “CICLO DE POLÍTICAS” DE BALL E BOWE

Na pesquisa, além da Revisão de Literatura, foi predominantemente utilizada a metodologia qualitativa, tomando postulados da pesquisa documental como técnica principal de análise da legislação selecionada.

Fávero e Centenaro (2019) analisam as potencialidades e os limites da pesquisa documental. Segundo apresentam, como um instrumento metodológico importante para os estudos das políticas educacionais, envolve elementos técnicos, metodológicos e epistemológicos.

Por isso, os autores retomam à definição terminológica de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009):

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair deles informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p.4 *apud* Fávero, Centenaro, 2019, p.172)<sup>10</sup>.

Nesse sentido, a pesquisa documental é entendida como um processo metodológico específico para análise e investigação de documentos. Contudo, Fávero e Centenaro (2019) consideram que há diferentes concepções sobre o que são os “documentos” e sobre como trabalhar com eles.

Em abordagens objetivas, conforme os autores, os documentos são vistos como um testemunho de atividades do passado, e, sob uma noção positivista, como papéis oficiais e registros que comprovam algo. Por serem oficiais, são vistos como legítimos para uma pesquisa segura e válida. Nesse sentido, as abordagens objetivas concebem os documentos como provas da verdade. Conforme apresentam,

O documento era entendido como o conhecimento histórico em si, com status científico que se impunha ao pesquisador, que tinha como função captar o real do documento, a verdade que ele tinha a revelar. Esse pensamento considerava apenas documentos oficiais, os

<sup>10</sup> SÁ-SILVA, Jackson Roni; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

governamentais de ações do estado e de personalidades, desconsiderando uma gama muito grande de documentos tidos como não oficiais, porém com muitos elementos a pesquisar e analisar (Fávero, Centenaro, 2019, p. 173).

Porém, para os autores, em uma abordagem globalizante, a noção de documento ou de fonte documental foi historicamente reconsiderada. Ampliando-se para diversas formas de registro do passado, são considerados documentos ou fontes documentais os textos escritos, documentos iconográficos, cinematográficos, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, músicas.

Segundo apresentam os autores, esses documentos ainda podem ser classificados em públicos e privados. No caso dos arquivos públicos, por exemplo, podem ser governamentais, do estado civil ou jurídicos; podem ser arquivados ou não, como revistas, jornais, periódicos, boletins com caráter de distribuição; e mesmo públicos, nem sempre estão acessíveis. Já os arquivos privados, podem ou não passar por processos de arquivamento e de tratamento para conservação; incluem documentos de organizações políticas, sindicatos, Igrejas, comunidades religiosas, instituições, empresas; podem ser pessoais, como autobiografias, diários, cartas, documentos familiares e histórias de vida.

Em suas diferentes formas, as fontes documentais têm sido utilizadas em diversas áreas, como, por exemplo, a política educacional; uma área de pesquisa em educação que trabalha diretamente com documentos de política. Nessa área, os documentos pesquisados apresentam especificidades. Podem ser encontrados em formato eletrônico ou em papel. São, em geral, oficiais ou oficiosos, no caso daqueles que, mesmo sem caráter oficial, são produzidos por órgãos ou oriundos de fontes governamentais (Fávero, Centenaro, 2019, p. 175).

Para Evangelista (2012) *apud* Fávero e Centenaro (2019)<sup>11</sup>, entre os documentos mais característicos da política educacional estão as leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, entre outros.

---

<sup>11</sup> EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. 1. ed. Campinas/SP: Alínea, 2012, p. 52-71.

Contudo, há ainda diversos campos teóricos e perspectivas epistemológicas na relação pesquisador/documento/teoria. Para a epistemologia construcionista, por exemplo, não haveria uma verdade objetiva a ser descoberta, já que o significado seria construído na interação com a realidade.

Há assim um rompimento com o método positivista. Percebe-se que não é possível estabelecer uma separação expressiva o pesquisador e o objeto, já que esse não está em posição de neutralidade científica, estando implicado nos documentos, fatos e fenômenos.

Dessa forma, a pesquisa documental envolve a interação entre pesquisador e objeto, a construção de significado e de conhecimento. Isso se dá em uma relação dinâmica e complexa, permeada pela teoria, entre o sujeito pesquisador, que possui uma posição própria, o objeto pesquisado, no caso o documento de política, também com determinação própria. A posição desse sujeito possui uma intencionalidade, relacionada à sua história, conflitos, interesses etc. Em suma,

O pesquisador vai até o documento com intencionalidades ao selecionar seu objeto, com marcas teóricas e ideológicas em si, que são determinações e dificilmente ele conseguirá livrar-se completamente delas para fazer uma análise puramente objetiva de um documento. Exigir neutralidade plena do pesquisador com relação ao seu objeto de pesquisa é algo sobre-humano, diga-se, quase “angelical” (Fávero, Centenaro, 2019, p.177).

Contudo, a fonte estudada possui graus de objetividade e oferece pistas a serem consideradas. Esse posicionamento do sujeito pesquisador se dá com uma vigilância metodológica sobre si mesmo e sua relação com o tema e fontes de pesquisa, já que a construção do conhecimento sobre essas envolve aspectos empíricos.

No caso da posição da fonte ou do documento, segundo os autores, é importante compreender que são impregnados pelo momento histórico em que foram constituídos e, em muitos casos, como fontes primárias, não apresentam imediatamente conhecimentos e informações. Por isso, segundo os autores, para compreendê-los, o pesquisador precisa refletir sobre as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz.

Ainda conforme Fávero e Centenaro (2019, p. 178), para o procedimento da análise documental, ao entrar em diálogo e reflexão com a fonte, o pesquisador precisa mobilizar a teoria, ideias, conceitos e categorias de pensamento. Assim sendo, em suma, o pesquisador não deve buscar encaixar o documento analisado numa dada teoria. Pelo contrário, a teoria deve estar aberta ao pensar e repensar as fontes e documentos, sendo que o sujeito participação do entendimento da realidade e de sua transformação.

No caso da área da Educação, a pesquisa documental possibilita assim decifrar os textos, visto que não são neutros e inocentes. Esses textos possuem concepções e incoerências. Portanto, para captar esses elementos, é preciso considerar os ditos textualmente e os não ditos, já que aquilo que é silenciado pode ser mais importante do que a sua suposta aparência e os conceitos ali trazidos.

Além disso, para o pesquisador compreender a racionalidade informada pela sua fonte, a investigação deve considerar as tendências e influências presentes na construção dos documentos. Essas ideias utilizariam, inclusive, uma linguagem e discursos comuns, sendo que, em muitos casos, os responsáveis locais pela formulação das políticas educacionais reproduzem prescrições dadas por documentos internacionais.

Para Shiroma, Campos e Garcia (2005), no campo da política educacional, o início da década de 1990 foi marcado pela prevalência do discurso a favor da qualidade, competitividade, eficiência e eficácia. Porém, ainda no final dessa mesma década, já foi possível identificar uma mudança dessa tendência mais economicista para um aspecto mais humanitário em relação à política educacional proposta.

Mobilizou-se os conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, oportunidade, entre outros. Sendo assim, conforme destacam as autoras, nesse período, é possível identificar a produção de uma “hegemonia discursiva”, na qual as narrativas foram constituídas em torno desse vocabulário comum, com conceitos específicos que contribuíram para uma maior homogeneização das políticas educacionais em nível mundial (Jameson, 1997 *apud* Shiroma, Campos, Garcia, 2005, p.428)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> JAMESON, F. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. 2.ed. São Paulo: Ática, 1997.

No caso do Brasil, as legislações educacionais acompanharam as reformas educacionais dos Estados Unidos, Inglaterra e outros países tomados como modelos aos países emergentes. Além disso, para as autoras, houve uma disseminação massiva de documentos oficiais, que foram relevantes para os pesquisadores desse campo. Esse processo forneceu pistas sobre as explicações dadas à realidade pelas instituições, e foi acompanhado pela maior publicização de documentos digitais e impressos, que contribuiu para tornar as reformas legítimas e almeçadas.

Segundo as autoras, para fortalecer o discurso “justificador” das reformas e estabelecimento de consensos locais para a implementação dessas, participaram também organismos multilaterais, como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Essas discussões apresentadas por Shiroma, Campos e Garcia (2005) são importantes para entender como esse contexto de legitimação das reformas envolveu a formulação de reformas na década de 1990, mas impactou também na implementação dessas ao longo das décadas seguintes.

Os interesses e perspectivas dos sujeitos envolvidos, segundo apresentam, foram sustentados por uma ideologia que transformou as práticas e as relações sociais nas instituições educacionais. Entretanto, as autoras reforçam que as recomendações presentes em documentos de política educacional não são diretamente assimiláveis ou aplicáveis. Por isso, é importante conhecer os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada local, decifrar o que os documentos informam e quais suas medidas de implantação.

Segundo apresentam,

Apesar do acesso facilitado aos documentos proporcionado pela internet, ainda carecemos de ferramentas diversificadas de conceitos e teorias para analisar os textos que propõem mudança nas políticas. Para Ball (1994), os significados que atribuímos ao conceito de política afetam o como pesquisamos e o como interpretamos o que encontramos. O autor discorda da concepção de política como “coisa”. Em sua opinião, políticas são, ao mesmo tempo, processos e resultados. Quando focamos analiticamente uma política ou um texto não devemos esquecer de outras políticas e textos que estão em circulação coetaneamente e que a implementação de uma pode inibir ou contrariar a de outra, pois a política educacional interage com as



políticas de outros campos (Ball, 1994<sup>13</sup>; Taylor, 1997<sup>14</sup>). (Shiroma, Campos, Garcia, 2005, p.431).

Para a presente pesquisa essas discussões serão fundamentais já que mesmo tendo um tom prescritivo, os textos da política envolvem interpretações e reinterpretações, significados e sentidos diversos e até mesmo contraditórios. Considera-se, portanto, a política como processo que envolve condições e intenções políticas específicas, contradições internas, vozes em disputa, diálogo com outros textos e com conceitos diversos.

Para as autoras,

Nesse sentido, a “desconstrução” dos textos visando a compreensão de seu processo de produção torna-se um importante mecanismo de análise discursiva, na medida em que permite localizar as inconsistências dos textos, os pontos em que transgride os limites dentro dos quais foi construído. Composto por contradições, um texto não é restrito a uma única, harmoniosa leitura. Pelo contrário, torna-se plural, aberto a releituras, não mais um objeto para consumo passivo, mas um objeto a ser trabalhado pelo leitor para produzir sentido (Belsey, 1980). (Shiroma, Campos, Garcia, 2005, p.433)

Em torno dessas discussões, tal como apresentado pelas autoras, o modelo de análise de política educacional de Bowe e Ball aparece como uma possibilidade para a pesquisa documental. A abordagem do “ciclo de políticas” permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (Mainardes, 2006). A abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, considerando a articulação entre os processos macropolíticos e os processos micropolíticos e as ações dos profissionais que lidam com as políticas no nível local.

Segundo Mainardes (2006), Ball e Bowe (1992) apresentaram inicialmente a noção de um ciclo contínuo com três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. Em suas palavras,

A primeira faceta, a “política proposta”, referia-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A “política de fato” constituía-se pelos textos políticos e textos

<sup>13</sup> BALL, S. **Education reform**. A critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

<sup>14</sup> TAYLOR, S. *et al.* **Educational policy and the politics of change**. London: Routledge, 1997.

legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a “política em uso” referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática (Mainardes, 2006, p.49).

Considerando o desejo por delinear esse ciclo a partir da existência de várias intenções e disputas que influenciam o processo político, os autores ampliam essa noção. Assim, passa-se a entender que o ciclo contínuo das políticas é constituído por três contextos principais e inter-relacionados: o contexto da influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática.

Em cada contexto, vistos não como etapas sequenciais, para *Bowe et al.* (1992) *apud* Mainardes (2006, p.50)<sup>15</sup>, seria preciso analisar as disputas e embates, assim como os grupos de interesse em disputa. Segundo Mainardes (2006),

O emprego do ciclo de políticas exige que o pesquisador examine fatores macro e micro e as interações entre eles. Ao passo que o contexto de influência envolve a análise de influências globais/internacionais, nacionais e locais e a articulação entre elas, o contexto da prática exige a análise de como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e ainda a análise das relações de poder, resistências etc. Tanto no contexto macro quanto no micro, as relações de poder são particularmente significativas para se entender a política ou o programa. A atividade micropolítica pode ser identificada por meio da observação de conflitos, do estilo das negociações durante o processo decisório, das restrições colocadas sobre as questões a serem discutidas e decididas, bem como por meio da identificação de estratégias, influências e interesses empregados nos diferentes contextos e momentos do ciclo de políticas (Mainardes, 2006, p.61).

Para Mainardes (2006), o primeiro refere-se ao contexto no qual as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. A partir de disputas pela definição das finalidades sociais da própria educação e pela legitimação de conceitos e de um discurso de base para a política, envolve partidos políticos, governo e processo legislativo. Além disso, mobiliza arenas públicas mais formais, como comissões e grupos representativos, e reflete as próprias influências e interesses globais e internacionais que estão presentes na formulação de políticas nacionais. Nessa interação dialética entre global e local, o autor destaca organizações, com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a UNESCO (Organização das

---

<sup>15</sup> BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e o FMI (Fundo Monetário Internacional), que são agências que influenciam esse processo, embora as políticas sejam recontextualizadas em contextos nacionais específicos.

Relacionado ao contexto de influência, está o contexto da produção. Neste, os textos políticos mostram-se articulados à linguagem do interesse público mais geral, com formas diferentes: os textos legais oficiais, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, entre outros.

Segundo apresenta o autor,

Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe *et al.*, 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades (Mainardes, p. 52, 2006).

As consequências reais e respostas a esses textos envolvem o contexto da prática. Esse contexto, para Bowe *et al.* (1992) *apud* Mainardes (2006, p.53), é onde a política é interpretada e recriada, produzindo efeitos e consequências que podem, inclusive, modificar e/ou recriar significativamente a política original.

No caso das escolas, no contexto da prática, por exemplo, os textos políticos são lidos por profissionais que possuem histórias, experiências e valores específicos e diversos. Dessa forma, partes podem ser rejeitadas, selecionadas, mal-entendidas e são alvos de disputas entre interpretações diferentes.

Para Mainardes (2006), o modelo de análise dessa abordagem destaca como o processo político é multifacetado e dialético, com articulações entre as perspectivas macro e micro, que extrapolam visões deterministas.

Com a necessidade de entender as políticas educacionais como uma estrutura ainda mais complexa, Ball (1994) acrescentou em seu livro “*Education reform: a critical and post-structural approach*”, mais dois contextos

à ideia central do ciclo de políticas: contexto dos resultados e o contexto da estratégia política.

Segundo Mainardes (2006), esse quarto contexto, chamado de “contexto dos resultados ou efeitos”, leva em conta a análise do impacto e das interações relacionadas às políticas. Compreende-se que esses efeitos são gerais ou específicos e devem ser considerados de maneira ampla e em conjunto com políticas de diferentes tipos.

Já o “contexto da estratégia política” propõe que se observem as atividades sociais e políticas que se desenvolvem para enfrentar desigualdades criadas ou reproduzidas a partir de determinada política. Influenciado por Foucault, Ball destaca que essas atividades devem ser consideradas em seu caráter estratégico nos embates e situações sociais a serem observados.

Sendo assim, para os interesses da pesquisa, essas discussões serão tomadas como referencial teórico-analítico, considerando o contexto de influência e o contexto da produção de texto, as potencialidades e limites para a compreensão da referida Resolução.

Levando em conta ainda os procedimentos para coleta de dados, tal como apresenta Mainardes (2006), compreende-se que esse referencial também será interrogado em suas fragilidades e lacunas. O contexto de influência e o contexto da produção de texto serão o foco, já que o contexto da prática, dos resultados e efeitos e da estratégia política envolvem uma inserção nas instituições que extrapola os objetivos da presente investigação.

Dito isso, na relação pesquisadora, documento e fonte, analisar-se-á as políticas educacionais em questão não como provas da verdade e sob uma suposta neutralidade científica, tal como defendido pelas abordagens positivistas, tal como apresentadas por Fávero e Centenaro (2019). Pelo contrário, como um sujeito que possui intencionalidade, história, conflitos e interesses, considera-se que a pesquisadora está implicada nos documentos, fatos e fenômenos observados. Sendo assim, a construção de significados e conhecimentos será feita a partir de uma relação dinâmica e complexa entre sujeito e objeto.

Assim, permeado pelos referenciais teóricos da Educação de Jovens e Adultos, buscou-se inicialmente analisar criticamente as políticas públicas de

EJA a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso até o governo de Jair Bolsonaro.

Tendo em vista as contradições, avanços e retrocessos, os processos macropolíticos foram considerados para a análise da formulação da Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021. Buscou-se ainda identificar conceitos e vocabulários comuns, nos diferentes contextos locais e internacionais. Feito isso, buscou-se organizar e ordenar os elementos da fonte de pesquisa, impregnada pelo momento histórico em que foi constituído e em suas múltiplas determinações.

Além de descrever as informações que compõem o corpo documental analisado, como os envolvidos em sua promulgação e sobre a autoria do projeto de lei, outras publicações mencionadas pela legislação foram analisadas. O objetivo foi identificar os projetos e interesses que os constituem, considerando que não são neutros. As concepções, incoerências, paradoxos foram considerados não apenas pelos ditos textualmente, mas também pelos os não ditos e silenciados nos documentos.

Nesse processo, mobilizou-se também ideias, conceitos e categorias de pensamento da abordagem do “ciclo de políticas”, de Bowe e Ball. Tomando as políticas como processos e resultados, foram consideradas também a linguagem e os discursos comuns que as diretrizes educacionais apresentam em determinados tempos e espaços.

Por fim, buscou-se identificar ainda a relação entre a Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021, principal fonte documental nesta pesquisa, os objetos e objetivos das lutas políticas e debates atuais acerca da Educação a Distância e suas implicações na EJA.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EJA: ENTRE CONTRADIÇÕES, AVANÇOS E RETROCESSOS - DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO AO DE MICHEL TEMER**

No espaço das contradições, avanços e retrocessos no qual as políticas de EJA historicamente se desenvolvem, destaca-se a seguir um breve histórico da modalidade nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018).

Para que possamos entender esse processo, de acordo com Santos e Nunes (2021), é necessário levar em conta o cenário em que esses governos aconteceram, posto que, a despeito de suas particularidades, em todos eles houve a presença de uma proposta de Estado Neoliberal. Da mesma forma, embora cada um dos governos acima referidos apresente diferenças, relacionados à capacidade de diálogo ou ruptura com os movimentos sociais, há também continuidades e descontinuidade de políticas.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/1996) fora aprovada, foi marcado por um conjunto de reformas educacionais, principalmente na educação básica, que modificaram a organização escolar, redefiniram os currículos, avaliação, gestão e financiamento.

Esse movimento de reformas levado a termo no Brasil pelo governo de FHC acompanhou a tendência em nível mundial que apontava na direção de maior flexibilidade na gestão, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos docentes. A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações (Oliveira, 2011, p.327).

Uma das expressões mais significativas dessas reformas foi a já referida promulgação da LDBEN 9394/1996 (Brasil, 1996). Com a LDB a EJA foi reconhecida como modalidade de ensino da Educação Básica. A partir dela, houve um desdobramento importante que resultou na promulgação da Resolução 01/2000 (Brasil, 2000b), que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e adultos.

Mas, ainda de acordo com Oliveira (2011), considerando as reformas realizadas ao longo dessa gestão, a educação no país ficou marcada por uma fragmentação de gestão, pelo excesso de programas sociais e educativos que atendiam públicos “específicos”. Evidenciaram-se assim políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo do que de Estado.

Entre essas, destaca-se o Programa Alfabetização Solidária, como um programa de política de governo, que visava enfrentar os altos índices de analfabetismo entre jovens e adultos. O programa era gerido por uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de interesse público), coordenado pela antropóloga e, então, primeira-dama Ruth Cardoso.

Em seus estudos, Ruth Cardoso, estudiosa dos movimentos populares urbanos, considerava que, apesar de fragmentada e dispersa, a sociedade brasileira à época estava suficientemente mobilizada para participar da definição e contribuir para a execução das políticas sociais.

Entretanto, para fortalecer o diálogo entre a sociedade e o Estado, as ONGs apareceram como centrais. Para Peres (2005), Ruth Cardoso considerava essas como o tipo de movimento mais adequado para servir de apoio à administração pública, já que tinham como estratégia a mobilização solidária “em rede”, distinguindo-se assim de outros formatos organizativos, como a classe trabalhadora organizada ou movimentos ligados aos partidos políticos.

Assim, as ações de enfrentamento da pobreza, como o referido Programa, foram pensadas através das parcerias. Tendo em vista a reforma gerencial proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>16</sup>, que buscou desenvolver uma administração pública mais eficiente e moderna, essas ações mobilizaram critérios como focalização, necessidade e solidariedade.

Dessa forma, as ações sinalizaram a tônica do governo FHC, que propôs e executou uma política social que estimulou ativamente a participação do terceiro setor. Segundo Peres (2005), os serviços sociais foram transformados em entidades públicas não-estatais, e as ONGS

---

<sup>16</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira é economista e Professor da Fundação Getúlio Vargas. Foi também Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999), durante o governo de FHC.

complementavam o papel do Estado, avaliando e acompanhando as ações desse.

O Programa Alfabetização Solidária (PAS), nesse contexto, adotou como critério focalizar os municípios com maiores índices de analfabetismo na faixa etária entre 15 a 19 anos, concentrados na área rural das regiões Norte e Nordeste.

Como uma organização não governamental privada de utilidade pública sem fins lucrativos, para a autora, o PAS atuou em parceria com o Ministério da Educação, com prefeituras das cidades que aderiram ao Programa, universidades e empresas, estatais ou não.

Os dados da Alfabetização Solidária foram amplamente divulgados como um caso de sucesso, apesar de críticas. Pautado pela busca da autonomia jurídica e financeira, e visando contribuir para a auto-organização da sociedade, o Programa Alfabetização Solidária, de acordo com Peres (2005), foi construído para suprir a incapacidade financeira do Estado em atender às necessidades sociais. Entretanto, a política de parcerias não conseguiu garantir a continuidade das empresas e administrações municipais nos programas sociais de proteção social. Segundo apresenta,

(...) o papel atribuído às Organizações Não-Governamentais, de participação no processo democrático a partir de uma mobilização e organização sociais específicas que propiciassem o surgimento de atores coletivos capazes de transporem os seus interesses aos interesses puramente singulares, mostrou-se reduzido (Peres, 2005, p.124).

Essa análise está em diálogo com as observações de Oliveira (2011), que considera que ao fim do governo de FHC a educação enfrentava um processo de “(des)sistematização” (Oliveira, 2011, p. 327). Conforme apresenta, haveria uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, observava-se uma organização da educação nacional fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribuiu para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos na sociedade.

Em relação à EJA, pode-se dizer que essa modalidade, no governo FHC, também foi influenciada por essa lógica, pautada na descentralização



administrativa, financeira e pedagógica, e nos princípios da economia privada. Segundo C. Barbosa (2017), o governo repassou progressivamente às empresas e demais organizações da sociedade civil parte da responsabilidade quanto à educação das pessoas jovens e adultas. Como exemplos, ele cita o próprio Programa Telecurso 2000, além das experiências de EJA desenvolvidas por ONGs, instituições religiosas etc.

Essas representaram uma dispersão das políticas e a desresponsabilização do Estado a partir da relação entre o setor público e privado, marcas dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Em síntese, segundo o autor,

A desresponsabilização do Estado no atendimento à educação de jovens e adultos foi legitimada pela atual LDB, que ofereceu a normatização necessária para a reforma pretendida pela agenda neoliberal e reforçou a concepção da EJA como uma educação de segunda classe no rol das políticas educacionais por não deixar claro de quem é a obrigação de ofertá-la; por não exigir uma atitude ativa do Estado em criar as condições de permanência deste grupo em qualquer programa de educação; por manter o conceito da legislação militar da década de 1970 (ensino supletivo), não superando a ideia de uma educação compensatória voltada para a reposição do ensino fundamental regular; por restaurar os exames de madureza por intermédio dos exames supletivos; e também por separar a educação básica da formação profissional (Barbosa, C., 2017, p.43).

Na sequência, o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) seguiu iniciativas dos dois mandatos anteriores de FHC, conforme afirmam Santos e Nunes (2021). Isto é, com a formulação e implantação de políticas públicas e sociais baseadas na descentralização e na fragmentação.

Segundo os autores, no caso da EJA, com a Emenda Constitucional nº53 de, 19 de dezembro de 2006, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sendo enfim contemplada essa modalidade.

Destaca-se também alguns programas desenvolvidos ao longo do governo, como por exemplo, o Programa Nacional ao Primeiro Emprego para os jovens (PNPE), a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), a proposta de Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens-Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM).

Inaugurado em 2005 como uma ação da Política Nacional de Juventude, o PROJOVEM consistia em um conjunto de ações, incluindo jovens de 18 a 24 anos com escolaridade superior à 4<sup>o</sup> série, que ainda não haviam concluído o ensino fundamental e não possuíam vínculos de trabalho formal. Sua finalidade principal foi incorporar o aumento da escolaridade ligada à qualificação profissional e ação comunitária, sendo que no ano de 2008, sua faixa etária foi ampliada e passou a atender jovens até 29 anos.

Já o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), surgiu em 2005 com a finalidade de articular a elevação da escolaridade à educação profissional e tecnológica. O objetivo foi criar oportunidades para que os jovens e adultos pudessem concluir o ensino fundamental e médio, focando na formação inicial e continuada, e na educação profissional técnica de nível médio. O PROEJA envolvia instituições federais de educação profissional, como Universidades, Escolas Técnicas, mas podia ser adotado por instituições públicas dos estados e municípios. Considerando esses e outros programas, para Santos e Nunes (2021), nos primeiros anos do governo de Lula, é possível identificar que houve mais participação da população. Adotou-se uma estratégia de “participação de todos”, que envolveu os movimentos sociais, latifundiários, empresários, ONGs, entre outros. Tal vínculo firmou, entre outros aspectos, o compromisso “Todos pela Educação”, revertido nas parcerias com outros programas de Educação, como o Brasil Alfabetizado, PRONERA.

Iniciado em 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) tinha como finalidade a superação do analfabetismo, sendo seu último ciclo encerrado em 2016. Focando inicialmente no repasse de recursos para a alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais que não tiveram a oportunidade de estudar, alterações foram feitas no Programa ao longo da primeira década de 2000 em relação à abrangência, parceiros, utilização dos recursos, integração com outras políticas.

Segundo Rummert e Ventura (2007), com o molde de campanha emergencial, os cursos de alfabetização contaram com cargas entre 240 e 320 horas, houve a destinação de recursos para capacitar alfabetizadores, assim como a participação de ONGs, universidades, instituições civis, vistas como parceiros no processo.

Quanto às políticas do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), de acordo com Diniz e Lerrer (2018), buscaram atender às demandas das populações de comunidades reformadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e por órgãos envolvidos com a política agrária. O objetivo foi uma atuação a partir de uma gestão participativa com os governos, instituições de ensino superior, organizações sindicais e movimentos sociais, tendo como função “programar políticas de educação do campo nos diferentes níveis de ensino: alfabetização, ensino fundamental, médio, educação de jovens e adultos, ensino superior e pós-graduação” (Diniz, Lerrer, 2018, p.263).

Conforme já mencionado, essas iniciativas abriram espaços para transformações, ainda que pequenas, já que envolveram a participação de vários setores e foram voltadas aos mais pobres. Porém, para Oliveira (2011), notava-se a falta de políticas regulares, permanentes e dirigidas ao conjunto da população, sendo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) uma primeira grande iniciativa para reorientar a educação no governo Lula.

Proposto pelo então ministro da educação, Fernando Haddad, segundo a autora, o PDE envolveu dezenas de programas da educação básica ao ensino superior tendo como ator central o governo federal, buscando a valorização da governança entre os entes federativos, entre estes e as instituições da sociedade civil. Essa arquitetura política trazia de forma mais consistente a responsabilização e mobilização de todos em um regime de colaboração com a divisão de competências e responsabilidades. Para Oliveira (2011),

Essa iniciativa pode ser percebida como a busca de uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional, apesar dos aberrantes desequilíbrios regionais que conhecemos. É, ao mesmo tempo, uma busca de resgatar o protagonismo exercido pelo governo federal em épocas passadas, apesar das contradições que revelam possibilidades e limites entre o nacional e o federal (Oliveira, 2011, p. 328).

A partir do PDE e outras ações, o governo federal, por meio do Ministério da Educação, segundo Oliveira (2011), procurou recuperar o protagonismo perdido nas décadas anteriores para a definição das políticas educativas nacionais.

Como outra ação destacada, no último ano de mandato de Lula, realizou-se a Conferência Nacional de Educação (CONAE). Segundo Oliveira (2011), a realização da CONAE permitiu a elaboração de um documento referência para o PNE de 2011-2020, sendo aberta para a participação de diversos setores ligados a educação. Debatendo o futuro da educação no Brasil e suas perspectivas para os próximos 10 anos, teve como lema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Considerando essa contextualização, para Novaes *et. al.* (2021), em relação à EJA, o governo Lula foi marcado pela priorização de ações de alfabetização, como o PBA, principalmente em municípios com índices altos de analfabetismo e de regiões como o Nordeste. Além dos já mencionados PROJOVEM, PROEJA e PRONERA, que foram programas de conclusão do ensino médio e fundamental, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) buscou ainda atender-se às especificidades do público da EJA, criando programas de alfabetização e educação básica alocados na Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA).

Tal como apresentam Novaes *et. al.* (2021), esses Programas voltados apresentaram avanços e limites. Houve esforços do governo federal em garantir a oferta de acesso e permanência dos sujeitos da EJA por meio da ampliação e diversificação dos programas, com normatização legal, financiamento, universalidade e buscando equidade. Contudo, para os autores, a integração entre as ações e programas apresentaram limites, principalmente em relação à superposição de ações, à predominância de políticas de caráter compensatório e que enfatizaram a certificação, à falta de formação inicial e/ou profissionalização dos educadores que atuavam nos programas de alfabetização, entre outros.

Esses limites e avanços impactaram os governos seguintes, sendo que já em seu primeiro ano, Dilma Rousseff participou da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), que determinou as metas e estratégias para a política educacional no decênio (2014-2024). Foi estabelecido também o Fórum Nacional de Educação como um órgão de Estado que consolidava o espaço de diálogo entre o governo e a sociedade.

Para Saviani (2018), entre as medidas de maior amplitude na política educacional, pode-se destacar a Lei nº 12.796, que modificou dispositivos da LDB e ampliou a educação obrigatória para a faixa etária dos 4 a 17 anos; e a criação do (PRONATEC). (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) em 2011, que substituiu programas como o PROEJA.

O PRONATEC buscou oferecer cursos gratuitos de educação profissional e tecnológica para trabalhadores, estudantes e pessoas em vulnerabilidade, além de garantir auxílio alimentação, auxílio transporte e material escolar.

Expandindo a oferta de cursos, envolveu também subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Entre esses, estava o Bolsa-Formação, que, segundo Saviani (2018), previa a oferta de vagas em cursos técnicos de Formação Inicial e Continuada (FIC), gratuitos, e presenciais oferecidos pela Rede Federal, escolas estaduais de EPT (Educação Profissional e Tecnológica) e pelas unidades do “Sistema S”.

O autor destaca também a Rede e-Tec Brasil, que ampliou a EPT por meio da oferta de cursos a distância em diferentes polos do país inteiro; além da expansão da Rede Federal, com novos *campi* em todas as unidades da Federação; o Fundo de Financiamento Estudantil Técnico (Fies Técnico).

Para Saviani (2018), o PRONATEC foi uma iniciativa importante para a expansão da oferta de educação profissional e tecnológica, mas apresentou limitações. Havia uma crença infundada de que o mercado de trabalho precisava de profissionais de nível médio e que, por isso, seriam absorvidos rapidamente. Ademais, foram alocados recursos públicos para expandir as vagas oferecidas por redes de escolares particulares, a partir do incentivo à iniciativa privada.

Conforme apresenta Saviani (2018), o primeiro mandato de Dilma se encerrou com a já mencionada aprovação do novo PNE, que incorporou a meta de 10% do PIB para a educação; a destinação de parcela considerável dos recursos do pré-sal para a educação; entre outros aspectos.

Pode-se mencionar também a promulgação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, as alterações no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a proposta de mudança curricular por meio da criação de uma Base Nacional Comum Curricular, que mobilizou vários debates.

No caso da EJA, o PRONATEC, segundo Di Pierro e Haddad (2015), foi alvo de várias críticas. Além de substituir outros programas, como o PROJOVEM e principalmente o PROEJA, esse Programa apresentou um aspecto privatizante, além da oferta de cursos de curta duração voltados à qualificação pontual e desarticulados à educação básica.

Essa ênfase na qualificação profissional da mão de obra, para os autores, também esteve presente no PNE, principalmente na abordagem conferida à EJA. Além das únicas e modestas meta 09, que trata da Alfabetização e do Analfabetismo Funcional, e meta 10, que associa as matrículas de EJA à educação profissional, seria possível identificar a ausência do conceito de aprendizagem ao longo da vida, entre outras questões.

Leite (2015) menciona outras ações, como a criação do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), que buscava oferecer apoio técnico e financeiro para a implementação da política de educação do campo, com a formação de agricultores em universalidades e em cursos técnicos. Ademais, o PROJOVEM Integrado que se dividia em quatro modalidades: PROJOVEM Adolescente, voltado aos jovens de 15 a 17 anos; o PROJOVEM Urbano, com foco em jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental; o PROJOVEM Campo, que integrava as políticas de educação do campo e de juventude; e o PROJOVEM Trabalhador, que focou na preparação dos jovens para o mercado de trabalho.

Para Santos e Nunes (2021), a manutenção de uma base de governo neoliberal acabou confrontando algumas propostas que seguiam na direção da promoção do direito à educação pública inclusiva e de qualidade. Em alguns casos, foi mantida uma política quase assistencialista, com falta de investimento na EJA e falta de vontade política para a destinação de recursos.

Segundo os autores, os programas e projetos buscaram sanar lacunas emergenciais, matrículas na modalidade diminuíram e manteve-se a dificuldade em se estabelecer uma política de Estado a médio e longo prazo.

Entretanto, em um contexto de agravamento da crise internacional e instabilidade econômica, o segundo mandato de Dilma Rousseff foi interrompido por um golpe que instalou um governo ilegítimo, antipopular e antinacional, tal como apresenta Saviani (2018).

Segundo o autor, várias metas do PNE (2014-2024) foram inviabilizadas, avanços dos governos anteriores foram limitados por um espírito autoritário da gestão de Michel Temer. Houve ainda a aprovação no Congresso da Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2017, que limitou por 20 anos os investimentos públicos; a instituição da “Reforma do Ensino Médio” pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016.

Como enfrentamento, nesse período, alguns movimentos sociais e profissionais impulsionaram várias manifestações e outros atos políticos<sup>17</sup>, já que as conquistas garantidas a partir do início da década estavam ameaçadas. Com o corte desses investimentos pela Emenda nº55, as políticas de inclusão de financiamento dos estudantes carentes do ensino superior e a expansão das instituições de ensino superior também foram afetadas.

Foi também durante o governo de Michel Temer que ocorreu a modificação da estrutura da Base Nacional Comum Curricular. Até então, mesmo com ressalvas, a BNCC era alvo de debates coletivos, mas por decisões governamentais, representantes do empresariado tiveram mais influências na elaboração da nova versão do que a participação da sociedade civil. De acordo com Santos e Nunes (2021),

A BNCC, aprovada pela Resolução CNE/CP nº02/2017, é prenunciada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (no artigo 210), LDB 9394/96 (artigo 26) e PNE 2014-2024 (meta 2 estratégia 2.2, meta 3 estratégia 3.3, meta 7 estratégia 7.1 e na meta 15 na estratégia 15.6) e por esse aparato legal ela é respaldada. Contudo, a ausência da inserção de dados obtidos nas consultas públicas leva a questionamentos, especialmente sobre a EJA (Santos; Nunes, 2021, p.120).

Nota-se que a EJA é impactada diretamente por essas decisões autoritárias, que fortaleceram a presença do capital privado e reduziram a presença do Estado.

Segundo Mansutti *et al.* (2022), notou-se ainda uma redução do investimento federal na educação de jovens e adultos, que incluiu o desmonte de estruturas anteriores. Programas mencionados acima, como o PNLDEJA,

---

<sup>17</sup> Para Cunha (2018), o 8 de Março de 2017 no Rio de Janeiro foi um dos atos públicos com mais relevância, unificando vários movimentos em torno de pautas internacionais, contra as reformas trabalhista e da previdência, entre outras.

PROJOVEM, PBA, tiveram quedas graduais de recursos ou foram invisibilizados pelo governo.

Em contrapartida, no último ano do governo Temer incrementaram-se os recursos para a realização do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), que anteriormente não possuía investimentos específicos. Superando em mais de quatro vezes os recursos definidos para a EJA escolar, em 2018, o ENCCEJA recebeu R\$ 117,6 milhões em investimentos. Para Mansutti *et al.*, (2022) esse fato representou o esforço do governo federal em ofertar exames como política pública para a EJA, mais do que ampliar e incentivar a oferta de cursos nos estados e municípios.

Entre os inscritos, houve um crescimento significativo; ampliou-se a divulgação do exame, incluindo campanhas publicitárias em rádio e televisão; o número de aprovados também aumentou. Para os autores, esses números podem apontar para a possibilidade de aprovação em massa, facilitação da certificação na educação básica, sucateamento dos educandos, depreciação do valor social do diploma e restrição das possibilidades de inserção no mercado de trabalho.

Conforme apresentam,

Consideramos que os exames podem ter o seu lugar na política pública de educação de jovens e adultos, uma vez que ele pode atender a públicos específicos que, por diferentes razões, não têm como frequentar uma escola ou já são mais escolarizados e carregam experiências adquiridas ao longo de sua vida que lhe permitem optar por um caminho mais curto que torne possível galgar outras etapas com mais celeridade. Contudo os exames não podem ser substitutos de baixo custo das escolas de educação de jovens e adultos, que precisam ser mantidas e fortalecidas para atender aos milhões de brasileiros que precisam mais do que a oportunidade de realizar um exame para fazer valer o seu direito à educação, pois necessitam de formação básica e acompanhamento por professores qualificados que possam também resgatar sua autoestima e até mesmo sua capacidade de aprender (Mansutti *et al.*, 2022, p.24).

Portanto, considera-se que essa relação entre a trajetória histórica da constituição de políticas públicas de Estado e a EJA, de tempos em tempos fica abalada justamente porque nesse processo a garantia do direito à EJA pode não ser prioridade dos projetos políticos hegemônicos ou de alguns governos em exercício.



Nesse sentido, Jane Paiva (2009) defende o direito à educação como uma condição necessária para o funcionamento de uma sociedade democrática e reforça ainda que o Estado deve garantir esse direito. Para a autora, um dos passos para proteção ao direito à educação se dá quando este é definido como *direito público subjetivo*<sup>18</sup>, tal como defendido desde 1930, por educadores particularmente pelos Pioneiros da Educação, embora tenha sido proclamado apenas em 1988.

Em torno dessas discussões, J. Paiva (2009) considera como um dos sentidos da EJA o fato de ser uma modalidade da educação básica composta por sujeitos não beneficiários desse direito na época própria, impedindo assim os seus processos de escolarização. Ainda conforme a autora, a Declaração de Hamburgo reconheceu a educação de jovens e adultos como uma área fundamental à vida em sociedades contemporâneas, tendo em vista os processos cotidianos de aprender. Por isso, o sentido verdadeiro da EJA, segundo a autora, seria o da educação continuada. Reconhece-se assim a importância dos processos educativos para jovens e adultos já que as suas condições de vida os mantêm afastados dos conhecimentos indispensáveis à sua humanização, assim como em relação a outros direitos sociais, como saúde, emprego, qualidade de vida, formação profissional.

Para enfrentar essa situação, são fundamentais condições mais adequadas, nas quais os jovens e adultos possam se mover na sociedade complexa em que vivem e participam. Nesse contexto, a escolarização aparece como uma das dimensões da EJA, já que o aprendizado da leitura e da escrita é requisito que a sociedade legitima para melhorar a condição cidadã dos sujeitos para o exercício da cidadania. Porém, percebe-se que a perspectiva que esteve em jogo em campanhas, instituições, políticas, em geral, envolveu o estigma, o alívio ao analfabetismo, buscando “erradicar”, “extirpar o mal”, “a chaga” e a “vergonha nacional”.

Em suas palavras,

---

<sup>18</sup> Segundo J. Paiva (2009), o direito público subjetivo refere-se ao poder de ação de uma pessoa para proteger ou defender um bem inalienável, legalmente constituído. Para isso, na Constituição Federal de 1988, são previstos dispositivos jurídicos para garantia desse direito, como a ação popular, a ação civil pública, mandado de segurança coletivo e mandado de injunção.

Todos os esforços realizados ao longo da história da educação de jovens e adultos no país, no sentido de assegurar a educação aos que não usufruíram a escola regular quando crianças não conseguiram alcançar a universalização do atendimento, nem sequer o êxito na tarefa, ou seja, fazer ler e escrever com competência os que se encontram a margem do domínio do código (Paiva, J., 2009, p. 181).

Em contrapartida, segundo a autora, deveria se pensar a partir da razão do direito de iguais e para além da alfabetização, tomada como oferta de atendimento para jovens e adultos, tal como feito em muitas campanhas e programas no Brasil. Para ela, essa não dá conta da educação de adultos nem do compromisso e do dever que o Estado brasileiro precisa ter com a EJA.

Segundo apresenta,

Como direito humano, busca-se legitimar para a educação a ontologia do ser social, entendendo-se que, mais do que uma construção da história, ela significa um atributo da própria humanidade dos sujeitos, sem o qual homens e mulheres não se humanizam completamente. É por meio dos direitos humanos que o valor da liberdade passa a ser possível no horizonte como fundamento essencial da vida, cuja realização exige regras e formas de convivência capazes de operar a igualdade para todos os sujeitos (Paiva, J., 2009, p. 185).

Considerando tais aspectos, reconhece-se, tal como apresentado por J. Paiva (2009), que a EJA é um campo de direitos. Sendo assim, a educação precisa ser considerada como um direito humano, mais do que apenas um direito social. Além disso, mais do que uma conquista jurídica, precisa ser garantida, na prática, já que, ao longo da história da educação no país, a lei não conseguiu e não consegue, por si só, alterar o jogo das relações políticas e dos programas educacionais que permanecem negando o atendimento e o reconhecimento como cidadãos de direito a vários brasileiros.

## **5 AS DIRETRIZES OPERACIONAIS DA EJA DE 2021: A IDEIA DE EJA EAD EM UM CONTEXTO ANTIDEMOCRÁTICO E DE DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO**

Compreende-se que a legislação é um lugar de expressão e construção de conflitos, tal como apresentam Ball e Bowe (1992). Por isso, é fundamental debater as políticas e outras questões propostas ao longo do contexto de promulgação da Resolução, a saber: a gestão do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

Barbosa, Silva e Souza (2020) consideram que esse governo não só deu prosseguimento à política conservadora neoliberal dos governos anteriores como também realizou um projeto de ultraconservadorismo político e cultural no qual a educação foi fortemente atacada.

De acordo com os autores, houve uma diminuição expressiva no orçamento da área educacional, além dos ataques ideológicos constantes à educação e ciência, expressas na “deslegitimação do pensamento científico e crítico, na desvalorização da universidade pública e no término das políticas e programas federais destinados aos jovens, adultos e idosos” (Barbosa, Silva, Souza, 2020, p.9).

Ainda no início de seu governo, o Decreto nº 9.759/2019 acarretou na extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). Percebe-se assim que setores encarregados das políticas de EJA no MEC deixaram de existir.

Esse mesmo Decreto instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA), que foi um dos projetos implementados como meta do governo Bolsonaro e revogado em 2023 pelo presidente Lula. À época, essa passava a contemplar também a EJA, embora não houvesse orientações sobre a especificidade da alfabetização e aprendizagem para jovens e adultos.

Para Barbosa, Silva e Souza (2020), há um fator agravante no que diz respeito à invisibilidade da EJA na pauta desse governo, já que a falta de incentivo a políticas em âmbito federal acabou influenciando as iniciativas por parte do Estado e Municípios. Em suas palavras,

Os anos iniciais dessa gestão se tornaram obscuros no que se refere à EJA. Houve ausência de definição de políticas e grande invisibilidade da modalidade, que passou a receber recursos ínfimos, e somente um aumento dos exames de certificação (ENCCEJA). Isso parece contemplar o limite dos esforços desse governo para atender à demanda por educação de jovens e adultos no Brasil (Barbosa, Silva, Souza, 2022, p.21).

No contexto de influência da política, pode-se mencionar também o documento “Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA” (MANSUTTI *et al.*, 2022), elaborado por iniciativa do Movimento pela Base e realizado pela Ação Educativa/Cenpec/Instituto Paulo Freire. Sob a forma de um Dossiê, esse documento reforça outras situações que se aproximam das discussões de Barbosa, Silva e Souza (2022).

No final de 2019, foi enviada para a Câmara Nacional de Educação Básica (CEB) uma nota técnica a respeito da adequação das Diretrizes Nacionais da EJA à Base Nacional Comum e à reforma do Ensino Médio. Reivindicou-se uma flexibilização da carga horária mínima e propôs-se uma revisão das idades mínimas de ingresso para a modalidade, baseando-se na presença do grande número de jovens na EJA e em um processo de “juvenilização” da EJA.

Segundo apresentado em Mansutti *et al.* (2022), a minuta do Parecer nº6/2020<sup>19</sup>, por exemplo, teve um curto prazo para consulta pública virtual, ficando disponível entre os dias 23 de novembro de 2020 ao dia 1º de dezembro do mesmo ano. Porém, ao que consta, não incorporou as críticas e sugestões recebidas.

Nesse cenário, uma controvérsia envolveu o nome de uma das grandes referências da EJA. Logo após a promulgação da Resolução nº 01 de 2021, o grupo de pesquisa “Aprendizados ao longo da vida”, coordenado pela professora Jane Paiva da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), soltou uma nota pública esclarecendo sobre os posicionamentos assumidos no texto referência sobre as Diretrizes da EJA.

Isso porque o “Documento Referencial para Implementação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e Distrito Federal” (Brasil, 2021) apresentava um agradecimento dirigido ao grupo de pesquisa

---

<sup>19</sup> Parecer CNE/CEB nº 6/2020, aprovado em 10 de dezembro de 2020 – Alinhamento das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e outras legislações relativas à modalidade.

acima referido bem como à Jane Paiva. Considerou-se que esse agradecimento fazia ainda uma referência a uma possível legitimação dos posicionamentos assumidos pela nova resolução, bem como ao alinhamento da EJA à Base Nacional Comum Curricular. Em suas palavras,

Por esta nota pública, vimos repudiar o comportamento do CNE ao publicizar “agradecimentos a críticas feitas a” um documento por nós rejeitado *in totum*, sem expressar o contraditório, sugerindo que o legitimávamos, quando assumimos declaradamente argumentação contrária à concepção integral ali contida e a aspectos definidos nos diversos itens, em particular, no período da Consulta Pública, em novembro 2020 (Paiva, J. 2021).

Ainda sobre o polêmico alinhamento da EJA à BNCC, os Fóruns de EJA<sup>20</sup> também se pronunciaram por meio de dois documentos disponíveis na página virtual da organização<sup>21</sup>.

Em um dos documentos elaborados conjuntamente, o “Fóruns EJA Brasil” indica o posicionamento contrário à consulta pública sobre o alinhamento da EJA às Diretrizes apresentadas na BNCC. O documento faz uma crítica ao processo de Consulta Pública, já que diversos movimentos da EJA, Universidades, associações científicas, especialistas, educadores e educandos que atuam na modalidade não participaram do debate.

Afirmam ainda que se depararam com um material pronto para um possível debate que ocorreria em um curto período de tempo, impossibilitando fazer contribuições com um prazo de seis dias. Enfatiza-se também que as medidas tomadas fazem parte de um conjunto de reformas educacionais antidemocráticas, pautadas em uma racionalidade utilitarista empresarial. Na

---

<sup>20</sup> Criados em 1996, os Fóruns de EJA estão organizados nos 26 estados e no Distrito Federal, além dos Fóruns Regionais. De acordo com Costa e Machado (2017), nesse ano, o MEC passou a organizar alguns encontros pelo país, abrangendo os segmentos que atuavam na educação de adultos. Podem-se destacar as secretarias estaduais e municipais, universidades, movimentos populares, sindicatos, representantes da área empresarial, organizações não governamentais e as demais organizações que estiveram envolvidas com a EJA. Esses encontros tinham como objetivo realizar uma análise do atendimento da EJA no Brasil, que o Ministério ainda não havia feito, e também indicar propostas para a política nacional de EJA. Em setembro de 1996, foi realizado um encontro nacional desses grupos, resultando em um documento que poderia ser chamado de representativo do cenário nacional da EJA. Esse seria levado para o Encontro Regional Latino Americano e Caribe e se apresentava como uma preparação para a V Confinteia.

<sup>21</sup> Em torno da arena pública mobilizada por esses grupos representativos, segundo o portal institucional dos Fóruns de EJA, o site “busca a conexão entre o movimento social pela EJA e as Tecnologias de Informação e Comunicação, (TIC), no momento em que se constitui como um ambiente virtual interativo multimídia”. O site é desenvolvido por estudantes, professores, integrantes dos movimentos sociais e governos atuantes na área da EJA.

relação entre interesses locais e internacionais, favoreceria o mercado, produção e consumo, e desresponsabilizaria o Estado, desconsiderando as especificidades dos educandos (Pereira, 2020).

Outro documento elaborado pelos “Fóruns de EJA” (Pereira, Sússekind, 2020) manifestava a posição contrária ao Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabelecia o “Alinhamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) às diretrizes apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e outras legislações relativas à modalidade”, identificada pelo Ofício s/n 12/2020.

Conforme apresentado pelos Fóruns de EJA, foi enviada uma carta à presidente do Conselho Nacional de Educação em exercício, Maria Helena Guimarães de Castro, manifestando-se contrários ao Parecer que estabelece o alinhamento da EJA a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Um trecho do ofício relata que não houve consulta por parte do CNE:

Preocupados com o Projeto de Resolução que “Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância.” (MEC/CNE/CEB, novembro de 2020), consideramos necessário argumentarmos a posição contrária ao Parecer e ao mencionado Projeto de Resolução. Ressaltamos o caráter democrático em outros períodos em que essa Casa teve o cuidado em exercer sua forma pública e dialógica e se colocou na escuta da comunidade educacional para elaborar um documento desse porte, isto é, a partir da interação dos atores envolvidos com a modalidade. Apontamos o marco histórico de 1999 em que a Câmara de Educação Básica (CEB) indicou o relator para proceder ao estudo para tratar das Diretrizes da EJA. Dessa forma, a CEB, passou a um estudo colegiado da matéria e ouviu a comunidade brasileira, por meio de audiências públicas, teleconferências, inúmeros encontros, intermediados por sessões regulares da CEB, além do apoio solidário de inúmeros fóruns comprometidos com a EJA (PARECERCNE/CEB 11/2000). Igualmente importante, foi a elaboração pela CEB da Resolução nº 3 de 15/06/2010, precedida pela realização de três audiências públicas regionais, durante agosto de 2007, cujos subsídios a orientaram significativamente (...) (Pereira; Sússekind, 2020, p.2).

Como parte desse processo de definição de finalidades da EJA e legitimação de discursos políticos, no ano de 2020, foi lançado ainda um edital do Programa Nacional do Livro Didático da Educação de Jovens e Adultos (PNLD/EJA) pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Embora tenha sido realizada uma audiência, considerando o prazo um

pouco apertado, esse edital não chegou a ser realizado, o que justifica o fato de que as últimas coleções aprovadas para a EJA remetam ainda ao ano de 2013.

Por meio do Decreto Presidencial nº 10.95917 no ano de 2022, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA)<sup>22</sup> foi retomado e vinculado ao PNA. Esse decreto designou a Secretaria de Alfabetização (SEALF) como administradora, além de mencionar uma nova composição por meio da escolha pelo ministro da Comissão Nacional de Alfabetização (CNA). Esse programa previa a oferta de apoio na assistência técnica e financeira da União, através de recursos do MEC para os estados e municípios, pela livre adesão e apresentação de planos de trabalho. Porém, não foram obtidos registros de que a CNA tenha sido nomeada, bem como não houve editais voltados à produção de materiais didáticos para a alfabetização de jovens e adultos alinhados ao PNA (Mansutti *et al.*, 2022)

Outro fato que chama atenção de acordo com os dados apresentados por Mansutti *et al.* (2022), é que a normativa do CNE estava alinhada diretamente à regulamentação do Distrito Federal. A própria equipe técnica da SEB/MEC, ao apresentar o histórico no Parecer, menciona que o Distrito Federal vinha promovendo um forte debate sobre a EJA no contexto da BNCC. Tal fato justificaria, portanto, tomar como referência as Diretrizes Operacionais da EJA da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, aprovadas pelo Conselho Distrital de Educação em 2020.

Segundo Mansutti *et al.* (2022), uma possível justificativa para esse fato seria que a experiência do Distrito Federal fora privilegiada devido à participação de Raphaella Rosinha Cantarino, dirigente do COEJA/DPR/SEB/MEC, nos órgãos responsáveis pela elaboração do documento para aquela unidade federativa.

Contudo, para os autores, colidiria com o princípio da impessoalidade da administração pública. Além disso, por se tratar de uma norma que eventualmente faz sentido em uma Unidade Federada, essa não deveria ser

---

<sup>22</sup> Conforme já mencionado, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi criado em 2003, visando alfabetizar jovens e adultos maiores de 15 anos que não concluíram seus estudos, principalmente em municípios e regiões com altas taxas de analfabetismo.

convertida em diretriz para todos os demais 26 estados e mais de 5.500 municípios de um país diverso como o Brasil.

Esses fatos reforçam as discussões apresentadas por Barbosa, Silva e Souza (2020), especialmente em relação à ausência de implementação de um novo programa de EJA, à permanência apenas da realização anual do ENCCEJA e à execução de recursos remanescentes de convênios vigentes em programas preexistentes.

Dessa forma, retomando à Ball e Bowe (1992), nota-se que no governo Bolsonaro, a EJA se desenvolveu num contexto de influência marcado por uma política conservadora, neoliberal e antidemocrática. Essa política relacionou interesses internacionais e locais em torno do ataque à educação pública e da ausência de processos qualificados de discussão.

Segundo Martins (2023), nesse governo, notou-se uma intensificação da apropriação da educação em prol desses interesses, que foi acompanhada ainda por uma instrumentalização do Ministério da Educação, com quatro representantes distintos ocupando o cargo de ministro da educação. Para o autor, as diferentes gestões trouxeram em comum ações direcionadas à uma agenda neoliberal, objetivando um desmonte da educação pública e sua privatização; e uma agenda ultraconservadora, marcada por preconceitos, aversão à cultura e repulsa à ciência.

Envolvendo vários ataques à democracia e aos direitos humanos, Bolsonaro se uniu às forças nacionais e internacionais do capital financeiro e industrial. Além disso, para Martins (2023), contou com o apoio do agronegócio, de grupos reacionários, com sentimentos revanchistas e de culpabilização das políticas sociais; mas também grupos desprivilegiados, utilizando temas distorcidos, valores morais confusos e individuais.

Compreende-se ainda que essas influências e tendências são resultados de um percurso histórico de crescimento do ultraconservadorismo político e cultural ao redor do mundo. De acordo com Martins (2023), no que se refere às relações com os organismos internacionais, o governo Bolsonaro se alinhou, de forma dependente e subordinada, ao governo de Donald Trump e de outros representantes com proximidades na orientação político-ideológica.

Nesse contexto, os discursos e práticas no campo da educação estiveram relacionados a interesses de elites políticas com racionalidade



utilitarista e empresarial, além de serem vistos como fontes de lucro e de controle social e ideológico.

Sobre esses aspectos, pode-se mencionar o controle ideológico, com a suposta defesa de valores familiares e contra a ideologia de gênero, que colocou como alvos os profissionais da educação, pesquisadores, especialistas.

Em relação ao financiamento, houve cortes orçamentários, principalmente em relação ao Ensino Superior, visto não como direito social, mas um serviço a ser prestado pelo setor privado e para manutenção de elites. Outros interesses de privatização da educação pública são mencionados por Martins (2023), incluindo o incentivo expressivo ao ensino à distância e ao empreendedorismo.

Dito isso, aproximaram-se das propostas no âmbito da alfabetização e aprendizagem para jovens e adultos, da desresponsabilização do Estado e da problemática associação da EJA à BNCC.

Tais aspectos impactaram as diversas políticas de EJA, incluindo a Resolução 01/2021, descrita e analisada a seguir.

### 5.1 RESOLUÇÃO CNE/CBE Nº01, DE 28 DE MAIO DE 2021

O Parecer CNE/CEB nº1/2021 de 18 de março de 2021, que antecedeu a Resolução nº1 de 28 de maio de 2021, foi aprovado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e é a principal fonte de pesquisa desse trabalho. Os seus relatores apontaram pelo reexame do Parecer CNE/CEB nº 6 de 10 de dezembro de 2020, que tratava do Alinhamento das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), apresentadas na Base Comum Curricular (BNCC), e outras legislações relativas à modalidade.

A Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021, em si, instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, e teve como relatora a conselheira Suely Melo de Castro Menezes<sup>23</sup>. Está estruturada em 34 artigos e foi homologada pelo então Ministro da Educação, Milton Ribeiro.

---

<sup>23</sup> Segundo apresentado no portal institucional do MEC, natural de Óbidos/PA, Suely é atualmente vice-presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de

Consolidando a Resolução nº1/2021, foi lançado também em 2021, pelo Ministério da Educação (MEC), um documento denominado “Documento Referencial para Implementação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e Distrito Federal”.

A Resolução reforça, em seu primeiro artigo, que institui as Diretrizes Operacionais para EJA nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), à Política Nacional de Alfabetização (PNA); duração dos cursos e idade mínima para ingresso; forma de registro e idade mínima para certificação dos exames de EJA; Educação de Jovens e Adultos a Distância; oferta da EJA com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida e Flexibilização da oferta com compatibilidade à elevação da escolaridade e ao ensino profissional.

Em relação ao alinhamento da Resolução nº1/2021 à BNCC, segundo Catelli Júnior (2019), a primeira versão da BNCC, lançada no ano de 2015, durante o governo de Dilma Rousseff, não fazia menção à EJA. Para o autor, o texto limitava-se a informar alguns eixos e conteúdos que deveriam aplicar-se a crianças, jovens e adultos, sem qualquer reflexão mais aprofundada sobre a modalidade.

Dessa forma, de acordo com Catelli Júnior (2019),

Primeiramente, não havia nenhum texto que problematizasse a especificidade da modalidade tendo em conta a diversidade de sujeitos que se matriculam nas escolas de EJA de todo o país. Seria necessário que se realizasse alguma reflexão com base nas experiências e conhecimentos já produzidos, sobre qual currículo seria adequado para pessoas que deixaram a escola e retornam a ela na fase adulta, tendo já acumulado experiências e aprendizagens significativas nos âmbitos pessoal e profissional (Catelli Junior, 2019, p.313).

Já em sua segunda versão, publicada no ano de 2016, a EJA é mencionada no documento normativo, mas tal menção parece demonstrar uma adaptação, tendo em vista que o texto incluía o termo “Jovens e Adultos” onde anteriormente apenas se lia “crianças e adolescentes”.

---

Educação e diretora da Confederação Nacional de Escolas Particulares de Ensino (COFENEN). Em 2016, ocupava a direção-geral do Colégio e das Faculdades Integradas Ipiranga, instituição da qual era proprietária em Belém/PA. No mesmo ano, a conselheira Suely foi nomeada por Mendonça Filho, ex-ministro da Educação do governo Michel Temer, como integrante do Conselho Nacional de Educação, função que ocupará até 2024.

Para Catelli Júnior (2019), a EJA deveria ser mencionada em um capítulo especial, aproximando-a das demais modalidades da educação básica. Além disso, que questionasse as especificidades da modalidade, ou ainda, reconhecesse que essa política curricular não se aplicaria à EJA ou necessitaria de um documento específico para tal.

Em uma terceira versão da BNCC para o Ensino Fundamental, a EJA não foi mencionada novamente, deixando uma dúvida se o documento de fato se aplicaria à modalidade.

Apenas no ano de 2018, foi lançada uma nova versão da BNCC para o Ensino Médio; e da mesma forma como ocorreu na versão para o Ensino Fundamental, a EJA mais uma vez estava ausente no documento.

No texto introdutório dessa versão, segundo o autor, as etapas e modalidades da Educação Básica foram mencionadas como inseridas nas orientações dessa. Mas, no decorrer das propostas apresentadas para as áreas e componentes curriculares, não há mais nenhuma menção à Educação de Jovens e Adultos (EJA) em si.

É nesse contexto de invisibilidade, portanto, que Catelli Júnior (2019) questiona qual o lugar da EJA nas políticas educacionais, em “um país em que cerca da metade da população com 15 anos ou mais não concluiu nem o ensino fundamental” (Catelli Júnior, 2019, p. 315).

É importante destacar ainda, como apresenta, que essa marginalização da política de EJA no país contribui também para reforçar a ideia de que a educação das crianças estaria dissociada da educação de jovens e adultos.

Sendo assim, para os interesses do presente trabalho, leva-se em conta que a Resolução afirma seu alinhamento à BNCC, e as orientações sobre a EAD na EJA, apresentadas a seguir, devem considerar esse fato. Ou seja, nesse processo, considera-se que a posição marginal da EJA na BNCC contribui para rejeitar a diversidade de sujeitos dessa modalidade, mas também dos estudos que destacam a relação entre o nível de escolaridade dos responsáveis e o impacto nos estudos dos filhos<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Conforme Ireland (2019), “Assim, uma mãe em processo de alfabetização pode ganhar acesso a valiosas informações sobre saúde e alimentação que são de fundamental importância para a vida das suas crianças. Igualmente, um trabalhador da construção civil que participa de um programa de EJA pode aprender conhecimentos que tanto lhe ajudam a acompanhar a vida escolar dos seus filhos quanto lhe permitem acesso a informações sobre

Dando prosseguimento, em seu segundo artigo, a Resolução apresenta que, para o acesso e a permanência daquelas pessoas que não iniciaram ou interromperam seus estudos, a oferta de EJA poderá ser feita de forma presencial, a distância, articulada à educação profissional (em cursos de qualificação profissional ou formação técnica), além da EJA com ênfase na Educação e Aprendizagem ao longo da vida.

Sobre o conceito de “Aprendizagem ao longo da vida”, a Resolução nº1/2021 não traz nenhuma discussão aprofundada sobre o tema, além de associar o tema sempre à Educação Inclusiva e Especial.

No artigo 8º, ao descrever a EJA com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida, a Resolução considera a oferta para atendimento aos estudantes com deficiência, transtornos funcionais específicos e transtorno do espectro autista na modalidade da EJA; e para atendimento aos estudantes com dificuldades de locomoção, residentes em periferias de alto risco social e em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, além das populações do campo, indígena, quilombola, ribeirinhos, itinerantes, refugiados, migrantes, e outros povos tradicionais.

Menciona-se ainda que a ELV articulada à EJA implica oportunizar acesso a aprendizagens não formais e informais, com possibilidade de diferentes formas de certificação de acordo com competências adquiridas ao longo da vida.

Ademais, as turmas de EJA com ênfase na Educação ao Longo da Vida devem ser ofertadas em escolas regulares comuns, e para atender estudantes da Educação Especial, exige também atendimento educacional especializado.

Para Ireland (2019), levando em conta as discussões do campo, a Educação ao longo da vida tem a ver com a própria ideia de Educação como processo. Embora seu uso seja mais antigo, foi a partir da década de 1960 que o termo retornou nos discursos internacionais com mais destaque. Conforme o autor, no ano de 1960, quando aconteceu a segunda CONFINTEA, o presidente da Conferência chamou atenção para a necessidade de reconhecer a educação como um processo, que continua ao longo da vida e é, ao mesmo

---

o uso de equipamentos de proteção individual que terminam salvaguardando a sua vida.” (Ireland, 2019).

tempo, o direito de todos e responsabilidade da humanidade” (Ireland, 2013, p.36-37).

Alguns anos mais tarde, o “Relatório Faure – Aprender a Ser” certificou que a educação não pode ser apenas um privilégio da elite ou destinada apenas a uma faixa etária. Além disso, de acordo com o relatório, o objetivo da educação deve ser permitir que o ser humano seja e se torne ele mesmo, adotando uma concepção humanista e pautada nos direitos da educação.

Dessa forma, para Ireland (2019),

Resumindo, sugiro que possamos entender educação ao longo da vida como uma afirmação filosófica com intencionalidade política enquanto a aprendizagem ao longo da vida se caracteriza como uma afirmação cognitiva, entendendo a cognição como parte inerente da condição humana. Constitui a possibilidade concreta de poder desenvolver a educação ao longo da vida. Pessoas aprendem ao longo da vida. A aprendizagem é uma necessidade ontológica – somos seres inconclusos, incompletos e, conseqüentemente, a aprendizagem se caracteriza como uma necessidade básica fundamental. Sem aprender não sobrevivemos (Ireland, 2019, p. 52).

Segundo o autor, podemos destacar ainda algumas características nas quais a educação ao longo da vida se diferencia da educação que chamamos de tradicional. A primeira característica é a questão da duração, já que a aprendizagem ao longo da vida rompe com a ideia estanque de educação, restrita a uma idade e fase “certa”, modalidades, ciclos, níveis do próprio sistema educacional. A educação ao longo da vida é capaz de articular a educação como um todo, quebrando as barreiras dos espaços formais de aprendizagem.

Uma segunda característica é que o foco principal da educação ao longo da vida é a inclusão do aluno. Dessa forma, todas as pessoas devem ter acesso a oportunidades de aprendizagem, independente de raça ou etnia, classe social, sexo ou idade e também das pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade.

Outra característica, mencionada pelo autor, é que a educação ao longo da vida reconhece o valor e o resultado de todas as modalidades da educação, seja ela formal, não formal ou informal.

A quarta característica seria a relação com os níveis de educação. Para Ireland (2019), a educação tradicional acaba por fragmentar a aprendizagem, impedindo uma articulação entre um nível e outro. Já a educação ao longo da

vida, englobaria todos os níveis incorporando a educação infantil, o ensino fundamental, e médio, o ensino superior, a formação técnica e profissional e a EJA.

Conforme apresentado acima, a Educação ao Longo da Vida reforça: a ideia de inclusão; reconhece os diversos outros níveis e modalidades, observados sob uma lógica de integração, para além da educação formal; e não se prende a uma definição estanque do tempo. Sendo assim, a ideia de “Aprendizagem ao longo da vida”, mencionada na Resolução, não parece considerar a complexidade de espaços de aprendizagem, assim como a afirmação filosófica e a intencionalidade política da ELV.

Ademais, a Resolução, ao associar recorrentemente a ELV à Educação Inclusiva e Especial, não a considera em diálogo com outros espaços não formais. Segundo o autor,

A integração de espaços formais e não formais de aprendizagem, bem como as diversas abordagens intersetoriais exigem a utilização de diversos espaços físicos para as atividades educacionais. Essas incluirão escolas e outras instituições educacionais formais (colégios, institutos, universidades, etc.), mas também outros espaços menos formais ou institucionais como locais de trabalho, bibliotecas e museus, parques, centros comunitários, sindicatos, clubes recreativos, igrejas, etc. Necessariamente também extrapolará os espaços físicos para ocupar os espaços virtuais. As chamadas Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) – especialmente a internet e as redes sociais – abriram novas possibilidades para a aprendizagem e a educação que teoricamente são bastante flexíveis e democráticas permitindo acesso à aprendizagem em qualquer lugar e em qualquer horário (Ireland, 2019, p. 57).

A Educação ao Longo da Vida, segundo apresentado por Ireland (2019) apresenta possibilidades de diálogo com as próprias TDIC, mas não é considerada na referida Resolução. Restringe-se à Educação Especial e Educação Inclusiva, desconsiderando novas possibilidades.

Prosseguindo, em seu terceiro artigo, a Resolução reforça sobre a organização da EJA, que poderá acontecer em regime semestral ou modular, em segmentos ou etapas. Embora esteja em conformidade com a LDB, ao considerar flexibilidade da organização dos tempos na EJA, as discussões a seguir levarão em conta o seguinte questionamento: as oportunidades educacionais previstas na Resolução, especialmente em relação à EAD, são

apropriadas às especificidades, interesses, condições de vida e de trabalho, desses sujeitos?

Sobre os cursos da EJA desenvolvidos nessa modalidade, o tema aparece pela primeira vez no artigo 4º, que reforça que a EAD será ofertada apenas para os Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. O artigo ainda apresenta cinco incisos, além de um parágrafo único dedicado à EAD, conforme apresentado a seguir:

- I - a duração mínima dos cursos da EJA, desenvolvidos por meio da EAD, será a mesma estabelecida para a EJA presencial;
  - II - disponibilização de Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) aos estudantes, e de plataformas garantidoras de acesso além de mídias e/ou materiais didáticos impressos;
  - III - desenvolvimento de interatividade pedagógica dos docentes licenciados na disciplina ou atividade, garantindo relação adequada de professores por número de estudantes;
  - IV - disponibilização de infraestrutura tecnológica como polo de apoio pedagógico às atividades dos estudantes, garantindo seu acesso à biblioteca, rádio, televisão e internet aberta às possibilidades da chamada convergência digital; e
  - V - reconhecimento e aceitação de transferências entre os cursos da EJA presencial e os desenvolvidos em EaD ou mediação tecnológica.
- Parágrafo único. Para cursos de EJA do Ensino Médio, a oferta de EAD é limitada a no máximo 80% (oitenta por cento) de sua carga horária total, tanto na formação geral básica quanto nos itinerários formativos do currículo (Brasil, 2021a).

O artigo quinto reforça que a União, em colaboração com os sistemas de ensino deverá padronizar as normas e procedimentos para a autorização, reconhecimento e renovação dos cursos à distância, garantindo padrão de qualidade.

Porém, prevê-se que os atos de credenciamento dos cursos a distância da Educação Básica sejam de responsabilidade dos sistemas de ensino de cada unidade federada. No contexto de desresponsabilização do governo federal na gestão de Jair Bolsonaro, cabe o seguinte questionamento: existe interesse político e ideológico e legislações nos demais entes federativos para garantir o padrão de qualidade desses cursos?

Conforme apresenta C. Barbosa (2017), à época de sua pesquisa, existiam estados, como Minas Gerais, que não possuíam regras para desenvolver a EAD no território. Assim, esse processo de comprovação para credenciamento vai além de capacidade financeira e administrativa e pedagógica das instituições.

Pensando ainda nessas questões, o artigo sexto aborda sobre a avaliação na modalidade EAD. Segundo apresentado, o processo de avaliação será estabelecido pelos sistemas de ensino, mas devem ser previstas: avaliação contínua, processual e abrangente da aprendizagem dos estudantes; autoavaliação e avaliação em grupos, sempre presenciais; avaliação periódica das instituições escolares; e garantia do efetivo controle social dos seus desempenhos.

Cabe destacar que a resolução ainda traz como quinto inciso desse artigo, que as avaliações serão feitas de forma rigorosa para garantir sua qualidade e não compactuar com práticas mercantilistas de ensino.

Depois do sexto artigo, a questão da EAD reaparece nos artigos nono e décimo que reforçam que o primeiro segmento da EJA deverá ser ofertado de forma presencial, e que o segundo segmento poderá ser ofertado de forma presencial e na modalidade à distância.

No décimo segundo artigo, a Resolução aborda o ensino médio (terceiro segmento), fixando que este pode ser ofertado de forma presencial ou/e a distância. Na sequência, os artigos de 13º a 16º tratam sobre o ensino médio vinculado à BNCC, incluindo de forma mais abrangente os componentes curriculares de formação, pensados a partir do Novo Ensino Médio e na integração entre a formação geral básica e itinerário formativo.

A partir do 17º artigo, o documento não trata mais especificamente da modalidade EAD na EJA, mas apresenta até o artigo 23º algumas formas de oferta possíveis aos sistemas de ensino, que as devem regulamentar. São elas: EJA Combinada, EJA Direcionada, EJA Multietapas e EJA Vinculada.

A primeira é ofertada presencialmente e baseada no cumprimento de uma carga horária direta (mínimo de 30% da carga horária exigida para a EJA) junto com a mediação do professor, e uma carga horária indireta (máximo de 70% da carga horária exigida para a EJA) para a execução de atividades pedagógicas complementares, elaboradas pelo professor regente.

A EJA Direcionada é apresentada como uma “alternativa” para atender ao estudante trabalhador matriculado na EJA e que tem dificuldades para participar das atividades no início ou fim do turno de estudo. Prevê-se a sua oferta em ambientes empresariais, para aproveitamento do tempo desses estudantes, e a partir do desenvolvimento de atividades planejadas pelos



professores para cumprir a carga horária prevista para o componente curricular.

Já a EJA Multietapas, é autorizada quando o número de estudantes não equivale aquele estabelecido pelo sistema de ensino, ou quando também a estrutura física não comporta o número de alunos por etapa. Nesses casos, os sistemas de ensino podem organizá-la para ampliar o atendimento da EJA presencial.

Por fim, na EJA Vinculada, as turmas são ofertadas por escolas denominadas “unidades acolhedoras”, vinculadas às unidades que já ofertam as turmas de EJA, e o documento ainda reforça a regulamentação do papel e da responsabilidade da unidade acolhedora e da unidade ofertante.

Embora não seja o foco da pesquisa analisar especificadamente cada forma de oferta, entende-se que essas formas de ofertas são pensadas numa lógica de afrouxamento da frequência, que abre espaço para a desresponsabilização da União, ao prever regulamentações próprias aos demais entes federativos.

Prosseguindo, a questão da avaliação na EJA é evidenciada novamente no artigo 24º, que propõe que ela seja feita de forma a encorajar, orientar, informar e conduzir estudantes em um sentido contínuo e formativo, prezando sempre o desenvolvimento de aprendizagens.

Considera-se que há um paradoxo entre a já mencionada flexibilidade da frequência dos estudantes, descrita ao longo da Resolução, nas diferentes formas de oferta, e a rigidez da avaliação, prevista nesse artigo e no 6º. A avaliação escolar na EJA, nos diferentes processos e espaços, é prevista em uma perspectiva contínua e formativa, objetivando o desenvolvimento das aprendizagens. Porém, o foco da Resolução, nos artigos já mencionados, parece ser a garantia da flexibilização da frequência, incluindo a EJA, e não possibilidades significativas de aprendizagem.

Tal situação pode ser identificada nos artigos 25º e 26º, que apresentam a possibilidade de um requerimento de Ausência Justificada com Critérios (AJUS), no caso de necessidade de justificar a ausência dos estudantes com direito a atividades complementares domiciliares. Esse requerimento pode ser utilizado quando o estudante ultrapassar o limite de 25% das faltas, vinculada a

análise e em caso de deferimento, poderá ser obtido 50% de rendimento de cada componente curricular.

Belloni (2015) debate a ideia de flexibilização, que aparece como uma palavra mágica do capitalismo atual. Embora seja aplicada especialmente ao mercado de trabalho, no campo da educação, ela pode ser pensada em vários termos. A “flexibilização do acesso” (Belloni, 2015, p.116), sob uma perspectiva de democratização das oportunidades, pode significar tornar menos estritos os requisitos de acesso, com a expansão da oferta de cursos, criação de espaços de estudos e disponibilização de materiais pedagógicos por preços mais justos.

Esse não parece ser o caso da Resolução, que também não traz uma discussão sistemática e não se posiciona a favor da “flexibilização da aprendizagem” (Belloni, 2015, p.116) e “flexibilização do ensino”. Segundo a autora, a primeira pode ser pensada para tornar o estudante mais autônomo e independente, por meio do desenvolvimento da capacidade de autogestão do processo de aprendizagem. Já a segunda, buscando promover o desenvolvimento de habilidades de autoaprendizagem, envolve a oferta de cursos diversificados e modularizados, com o uso de mídias e materiais efetivamente concebidos para a autoaprendizagem.

Além dessa, a “flexibilização da oferta de cursos” (Belloni, 2015, p.116), ao propor atender às demandas sociais, em uma perspectiva de educação ao longo da vida, implicaria uma grande transformação dos sistemas educacionais. Porém, a ideia de ELV na Resolução se restringe à Educação Especial e Educação Inclusiva.

Sendo assim, a flexibilização da oferta, tal como prevista em vários artigos da Resolução, sob uma lógica de afrouxamento, incluindo a EAD, não parece preocupada com critérios de qualidade dos cursos oferecidos. Conforme já mencionado, entra, inclusive, em contradição com aquilo que é previsto para a avaliação, que deve evitar práticas mercantilistas de ensino.

As orientações apresentadas na Resolução parecem focar na flexibilização puramente da frequência, sem que redobre e aumente, tal como apresenta Belloni (2015), os critérios dos processos avaliativos, especialmente em relação aos estudantes a distância.

Sendo assim, abrem-se espaços para uma série de dúvidas quanto à qualidade e credibilidade dos cursos oferecidos. Em um governo com

interesses privatistas e que atacou a educação pública e gratuita, no artigo 33º, a Resolução menciona ainda a participação de instituições de ensino privadas, como importantes ofertantes da EJA em todo o país.

Por fim, nos demais artigos mencionam-se orientações e atribuições quantos aos exames de certificação, ao Sistema Nacional da Educação Básica e à formação de professores, estabelecendo a criação de políticas e ações para a formação inicial e continuada dos profissionais que atuam na Educação Básica de Jovens e Adultos, sem destaque às especificidades da EAD.

## 5.2 EJA/EAD: ALGUMAS APROXIMAÇÕES ENTRE A RESOLUÇÃO CNE/CBE Nº01, DE 28 DE MAIO DE 2021 E O DOCUMENTO REFERENCIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS

Esse tópico busca tecer algumas aproximações entre a Resolução nº 01/2021 e o Documento Referencial para a implementação das Diretrizes Operacionais à luz das discussões teórico-metodológicas debatidas no segundo capítulo.

Inicialmente, considera-se que a Resolução nº 01/2021, tal como outras legislações, se apresenta como limitada. Para os leitores, como os profissionais da educação, não há menções explícitas a textos secundários, como orientações, manuais, diretrizes que possam torná-la mais acessível e compreensível. No caso em apreço, o próprio “Documento Referencial para a implementação das Diretrizes Operacionais” (Brasil, 2021b), publicado no mesmo dia da referida Resolução, não é mencionado e foi preciso uma busca mais detalhada por parte da pesquisadora.

Porém, segundo Fávero e Centenaro (2019), impregnados pelo momento histórico em que foram constituídos, os documentos precisam ser entendidos em suas múltiplas determinações e levando em conta os projetos e interesses que os constituem. Ademais, possuem concepções, incoerências, paradoxos, que precisam ser interpretados a partir dos ditos textualmente e dos não ditos, silenciados.

Para esses autores, as políticas são processos e resultados que apresentam condições e intenções políticas, vozes em disputa e diálogo com

outros textos, como o Documento Referencial. Nesse sentido, para analisá-las, é fundamental compreender os seus contextos, neste caso, o contexto de influência e o contexto de produção da Resolução nº 01/2021 e do Documento Referencial para a implementação das Diretrizes Operacionais.

Sobre o contexto de influência, compreender a concepção de EJA EAD na Resolução envolve descrever e analisar as influências e interesses internacionais e nacionais do governo Bolsonaro, sem perder de vista a influência e força das agendas neoliberais no país há décadas.

Tanto a Resolução quanto o “Documento Referencial” estão inseridos em uma disputa pela definição das finalidades sociais da educação e da legitimação de um discurso de base, que envolveu partidos políticos, governo e processo legislativo.

Quanto ao contexto de produção, observou-se ao longo do trabalho que esses textos políticos estão articulados e alinhados a outros textos legais oficiais, como a BNCC, o PNA, orientações sobre a Educação a Distância, Educação Profissional, Educação ao Longo da Vida, entre outras já mencionados.

Há ainda comentários formais ou informais sobre esses, como os posicionamentos contrários do “Fórum de EJA Brasil” e do grupo de pesquisa “Aprendizados ao longo da vida”, coordenado pela professora Jane Paiva da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Dito isso, um primeiro ponto a se destacar é que a ideia apresentada no “Documento Referencial” sobre alfabetização digital, entendendo que esse documento apresenta uma discussão um pouco mais extensa e aprofundada sobre EJA EAD, que interessa à pesquisa. Segundo esse, a alfabetização digital é defendida como parte de um movimento atual que inclui a sociedade numa perspectiva para novos desafios de ensino.

O documento ainda defende que o Parecer CNE/CEB 01/2021 apresenta uma preocupação em relação ao papel do modelo digital para a escolarização de jovens, adultos e idosos:

Quando tratamos da flexibilização de oferta da EJA, a experiência de ensino remoto ou não presencial nos mostram que a flexibilização tem muitas facetas e a utilização dessa possibilidade, a partir de uma política híbrida, poderá favorecer e enriquecer as alternativas de recuperação e reforço educacional, cuja necessidade seja detectada

em qualquer das formas de oferta anteriormente sugeridas (Brasil, 2021b, p. 17).

Chama a atenção ao enfoque dado novamente à flexibilização da oferta da EJA, sendo as experiências de ensino remoto ou não presencial vistas como enriquecedoras de alternativas de recuperação e reforço educacional.

Essas “alternativas de recuperação e reforço educacional” podem ser questionadas, na medida em que fazem uma associação criticada pelos estudos do campo da EJA. Essa associação traz a ideia de que existe uma idade adequada para aprendizagem e de os jovens e adultos, ao retornarem para a escola, estariam em busca de uma “escolaridade perdida”.

Inclusive, no artigo 33º da Resolução, cita-se a ideia da função reparadora da EJA “como modalidade que promove o resgate do tempo e das oportunidades educacionais não assegurados na idade certa” (Brasil, 2021, p.9).

Ainda nesse contexto, sobre o impacto da modalidade EAD na formação escolar, menciona-se:

No que tange à oferta da EJA na modalidade a distância, um dos desafios dessa modalidade é o perfil do estudante da EJA, o qual, na Educação a Distância (EaD), deve ser um sujeito com noções de mídias, autonomia para os estudos, com capacidade de organizar seus horários e buscar os esclarecimentos necessários. Além disso, existem outras particularidades relacionadas a esses sujeitos: encontram-se fora do contexto e dos espaços escolares, o que exige uma atenção especial para adaptação aos estudos, aos prazos, às rotinas, às responsabilidades. Vale observar que esse público nem sempre tem acesso ao computador e internet, instrumento básico e usual da EaD; e vivem situações diversas como trabalhadores empregados e desempregados, autônomos, microempresários e pessoas que atuam no mercado informal (Brasil, 2021a, p. 9).

Ao discutir o processo de ensino e aprendizagem na modalidade EAD e sua relação com o perfil do estudante, Belloni (2015) aponta que um dos princípios que orientam as ações desenvolvidas nessa modalidade de oferta de ensino tem a ver com centralidade a ser conferida ao estudante no processo de ensino e aprendizagem.

Contudo, Marsden (1996) *apud* Belloni (2015)<sup>25</sup> traz uma reflexão a respeito de quem é o estudante da EAD, conforme apresentado nas políticas públicas e nas práticas escolares. Sobre isso, aponta:

---

<sup>25</sup> MARS DEN, R. Time, space and distance education. *Distance Education*, v. 17, n. 2, 1996.

O estudante em EAD é o indivíduo abstrato da educação tradicional, imaginado em locais distantes. O estudante nesse esquema é uma abstração mental, exatamente como o estudante tradicional é uma abstração real. [...] porque a EaD enfoca o “como” ao invés do “por que” ou do “o que”, a concepção dos cursos postula que uma vez que todos os estudantes têm o mesmo processo de pensamento podemos falar de “o estudante” (Marsden, 1996, p.227 *apud* Belloni, 2015, p.43).

Para Belloni (2015), a descrição de um modelo de estudante é contraditória, pois temos a tendência de construirmos uma imagem de um “típico” estudante da EAD. Inclusive, a autora relata que diversos estudos realizados com estudantes da modalidade EAD acabam demonstrando uma aprendizagem muito passiva, tal como observado na própria revisão de literatura.

Segundo apresenta, esse fato pode ter muito a ver com os modelos behavioristas e diretivos, que por vezes expressam a concepção dos cursos e resultam em práticas industrializadas e burocratizadas de acesso.

Considerando as características do estudante EAD, Belloni (2015) reforça que essa imagem não deve ser generalizada, mas é um exemplo que revela um modelo estabelecido da EAD “como algo marginal socialmente até mesmo na economia doméstica”, levando em conta supostas características do aprendente e às condições do “estudo em casa”<sup>26</sup>.

Portanto, Belloni (2015) destaca que se deve conhecer as características socioculturais, conhecimentos e experiências, demandas e expectativas dos diferentes sujeitos, a fim de efetivamente integrar esses aspectos às metodologias, estratégias e materiais de ensino de modo a oferecer maiores condições à autoaprendizagem.

Nota-se ainda que seja fundamental destacar o caráter complexo de qualquer ação educacional. Essa necessita conhecer as características, condições de estudo e necessidades dos estudantes. Porém, para que supere

---

<sup>26</sup> Belloni (2015) traz uma descrição de Walker (1993) sobre as características desse estudante EAD: “Uma imagem dominante é a do silêncio, tranquilidade e solidão. Um tema recorrente é o tempo de estudo: tarde da noite, quando as crianças estão acomodadas, o marido vendo televisão na sala (muitas estudantes são mulheres), está escuro lá fora, pode haver um cão ou gato por perto, a cozinha está limpa e arrumada, os lanches para o dia seguinte estão prontos na geladeira, e a estudante arranja um espaço na ponta da mesa, desarrumando o mínimo possível a mesa posta para o café da manhã. Os Livros estão abertos e o “estudo” pode começar”. (WALKER, 1993, p.23 *apud* BELLONI, 2015, p.42-43).

um enfoque tecnicista preocupado com a forma pelo qual serão utilizados os meios técnicos e metodologias, precisa também reconhecer os princípios teóricos que orientam as escolhas e definições quanto às finalidades da educação e aos conteúdos.

Entretanto, um caráter tecnicista parece permear a Resolução e o Documento Referencial, que parece refletir uma visão superficial do sujeito da EJA EAD e não propõe uma discussão mais sistemática sobre as escolhas e concepções teóricas, finalidades da educação, entre outros aspectos que fortaleçam o próprio campo da EAD na EJA.

Retomando ao artigo 4º da Resolução, que trata mais especificamente dos cursos da EJA desenvolvidos por EAD, nota-se uma preocupação mais com o “como”, ao invés do “por que” ou do “o que”, como apresenta Belloni (2015).

O foco está em aspectos pontuais e técnicos, como a duração mínima dos cursos e a limitação da oferta de EAD na EJA do Ensino Médio, as plataformas e ambientes de acesso, a disponibilização de infraestrutura tecnológica. E, no “Documento Referencial”, destaca-se ainda que as experiências de ensino híbrido ou remoto devem considerar:

- Importância da infraestrutura de software, hardware e conexão à internet para implantação e consolidação dos ambientes virtuais de aprendizagem (AVA);
- Alfabetização e letramento digitais, visando a contextualização das aprendizagens para os sujeitos da EJA, sejam para os nativos digitais ou não;
- Formação Inicial e Continuada de docentes e gestores, especialmente no que diz respeito à prática pedagógica voltada aos benefícios, contradições e desafios;
- Integração, adequação ou elaboração de materiais didáticos para as diferentes realidades, formas de oferta e contextos e planejamento educacional da EJA, dos planos educacionais dos estados e municípios às propostas pedagógicas das escolas;
- Articulação da formação geral com a qualificação profissional ou formação técnica de nível médio dos sujeitos da EJA, de modo a contribuir para sua chegada ou recolocação no mundo do trabalho, preferencialmente levando-se em consideração as características econômicas e de oferta e demanda de trabalho locais na oferta das formações da EJA EAD;
- Previsão da reformulação ou elaboração das propostas curriculares, a partir de uma visão complexa, dialógica, interdisciplinar e hipertextual do percurso de escolarização para na era da informação para os sujeitos da modalidade (Brasil, 2021b, p.38).

Nota-se novamente que o foco tecnicista está no “como” as experiências de ensino híbrido ou remoto devem ser construídas. Há menções que destacam a importância técnica da infraestrutura dos ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), os critérios para autorização e reconhecimento dos cursos, as possibilidades de oferta para relacionar a EJA com a Educação Profissional etc. Ao mesmo tempo, menciona a importância de avaliações que não compactuem com práticas mercantilistas, retoma superficialmente às ideias de alfabetização e letramento digitais, reconhece a necessidade de formação inicial e continuada de docentes e gestores, assim como prevê a reformulação ou elaboração de propostas curriculares.

Todavia, parece assim fazer sem que haja a previsão dos espaços de diálogo sobre os limites e contradições não forem abertos para que a lei fosse promulgada um debate consistente e que leve em conta a complexidade dessas questões, as finalidades da educação e os próprios limites e contradições da oferta de EAD.

As fontes apresentam uma concepção de EAD que não considera que existem muitas novas tecnologias que se tornam obsoletas antes que seu uso seja difundido na sociedade. Segundo Dieuzeide (1991) *apud* Belloni (2015)<sup>27</sup>, por exemplo, para entender o papel das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) na educação é preciso pensá-las “como ferramentas pedagógicas, deixando de lado, nessa análise, seus usos como meios de circulação de informação geral ou administrativa nos sistemas educacionais”.

Sendo assim, Dieuzeide (1991) *apud* Belloni (2015) chama a atenção contra os modismos, reforçando que sempre que se introduz uma inovação técnica na educação, ela deve priorizar melhorias, em relação à qualidade, colocando em primeiro lugar os objetivos educacionais e não as características técnicas.

Nesse sentido, o autor chama a atenção para três cuidados iniciais que orientam o uso educativo das NTICs. Em relação ao primeiro ponto, Dieuzeide destaca que a tecnologia não deve acompanhar os modismos no âmbito da informação e comunicação, e não deve servir como solução para os problemas da sociedade. O segundo refere-se aos professores. Para o autor, o papel

---

<sup>27</sup> DIEUZEIDE, H. **Les nouvelles technologies**. Paris: Nathan/UNESCO, 1994.



desses é diferente de outros comunicadores, ainda que seu objetivo seja comunicar, e também reforça a importância de distinguir conhecimento e informação.

Por fim, o último ponto destacado é que, na maior parte das vezes, os recursos das NTICs são usados como solução para resolver os problemas de instituições que passam por dificuldades ou como solução de problemas permanentes da educação. Segundo o autor, o objetivo seria “ceder à ideologia dominante da comunicação-milagre, resolvendo as desigualdades sociais e os conflitos de poder nas frivolidades lúdicas e consumistas” (Dieuzeide, 1991 *apud* BELLONI 2015, P.67).

Essa visão positiva da EAD, e, em muitas vezes, acrítica e limitadora, está presente em vários artigos da Resolução analisada, como o artigo 4º e o artigo 6º, assim como na seção 2.2 do “Documento Referencial”, que foi analisado acima.

Os efeitos e consequências dos textos nas instituições escolares estão no âmbito do contexto da prática, que não foi analisado nesse trabalho. Entretanto, considerando a gestão de Jair Bolsonaro, os dois documentos estão alinhados a outras políticas e princípios, impregnados por um contexto de desmonte da educação pública, repulsa à ciência e de fortalecimento de uma agenda ultraneoliberal.

Dessa forma, entende-se que essa visão da EAD dialoga com a discussão superficial da Educação ao Longo da Vida e com a ideia de flexibilização, sob uma lógica de afrouxamento, da oferta de cursos da EJA, entre outras previsões da Resolução.

Além disso, a EJA parece ser considerada apenas para garantir a elevação da escolaridade pela certificação, desconsiderando as especificidades dos sujeitos da EJA, o que abre espaços para enfraquecer o direito à educação em nosso país.

Segundo Freire (2000),

A compreensão crítica da tecnologia, da qual a educação de que precisamos deve estar infundida, e a que vê nela uma intervenção crescentemente sofisticada no mundo a ser necessariamente submetida a crivo político e ético. Quanto maior vem sendo a importância da tecnologia hoje tanto mais se afirma a necessidade de rigorosa vigilância ética sobre ela. De uma ética a serviço das gentes,

de sua vocação ontológica, a do ser mais e não de uma ética estreita e malda, como a do lucro, a do mercado.

Por isso mesmo a formação técnico-científica de que urgentemente precisamos é muito mais do que puro treinamento ou adestramento para uso de procedimentos tecnológicos. No fundo, a educação de adultos hoje como a educação geral não podem prescindir do exercício de pensar criticamente a própria técnica. O convívio com as técnicas a que não falte a vigilância ética implica uma reflexão radical, jamais cavilosa, sobre o ser humano, sobre a sua presença no mundo e com o mundo. Filosofar, assim, se impõe não como puro encanto, mas como espanto diante do mundo, diante das coisas, da História que precisa ser compreendida ao ser vivida no jogo em que, ao fazê-la, somos por ela feitos e refeitos.

O exercício de pensar o tempo, de pensar a técnica, de pensar o conhecimento enquanto se conhece, de pensar o quê das coisas, o para quê, o como, o em favor de quê, de quem, o contra o quê, o contra quem são exigências fundamentais de uma educação democrática a altura dos desafios do nosso tempo (Freire, 2000, p.46).

Dito isso, tal como apresenta Ireland (2019), considera-se que a EJA se preocupa não apenas com a aprendizagem escolar das pessoas jovens e adultas, já que essas pessoas estão envolvidas em múltiplas dimensões da vida nas quais há aprendizado, como a cultura, saúde, trabalho, lazer, artes, meio ambiente e democracia.

Dessa forma, segundo o autor, os conhecimentos, informações e dados aprendidos nesses espaços precisam estar articulados e integrados para fazerem sentido no mundo complexo em que vivemos.

Ademais, segundo Luerdes (2018), o sujeito da EJA, no mundo de hoje, precisa dedicar aos estudos, conciliando trabalho, transporte, família, lazer. Por isso, é preciso analisar quais os conhecimentos e finalidades da educação estão em jogo para que possam enfrentar os desafios íntimos, como os desejos, sonhos e aspirações, mas também gerais, como a insegurança, as dificuldades econômicas, violências sociais.

Portanto, entende-se que a EJA EAD precisa ser debatida de forma complexa, discutindo as possibilidades diferenciadas de aprendizagem, os recursos metodológicos, a interatividade com e entre os alunos e professores.

Porém, é preciso superar a visão tecnicista e considerar, tal como apresenta V. Paiva (2003), que as condições sociais, econômicas e políticas da sociedade mostram-se inter-relacionadas aos sistemas educacionais e os movimentos educativos em geral.

Assim, a política da educação, as metas educacionais e a orientação do ensino acompanham o movimento histórico da educação de um país, as transformações econômicas e sociais e as lutas por poder político. Em contextos nos quais há transformações, o sistema existente ou em formação, segundo a autora, pode não atender às novas necessidades criadas. Haveria, portanto, espaços para que movimentos paralelos preencham as lacunas deixadas pelo ensino vigente ao poder instituído, e para que a educação não seja apenas uma força à serviço da conservação social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho investigou os aspectos envolvidos na discussão e promulgação da Resolução nº1, de 28 de maio de 2021, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos especialmente no que se refere aos aspectos relativos à Educação a Distância (EAD).

Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental, que tomou como referências principais as discussões de Fávero e Centenaro (2019) e a “abordagem do ciclo de políticas públicas” de Ball e Bowe (1992), utilizada como modelo de análise. Essas discussões foram fundamentais para compreender o “contexto da produção” e o “contexto de influência” nos quais a Resolução está envolvida.

Tendo em vista a natureza complexa da política educacional, foi possível analisar os processos macropolíticos, assim como continuidades e descontinuidades das políticas que impactaram a Resolução nº1, de 28 de maio de 2021.

Nos processos de discussão e promulgação da referida Resolução, identificou-se também determinadas tendências, influências e discursos, locais e internacionais, que parecem coadunar com a gestão de Jair Messias Bolsonaro, marcada pela desresponsabilização do Estado, pelo ultraconservadorismo político e cultural e pelo fortalecimento de uma agenda neoliberal.

Entretanto, conforme já mencionado, reforça-se que não foi possível analisar o contexto da prática, assim como o contexto dos resultados ou efeitos, e o contexto da estratégia política. Os impactos da Resolução nas escolas e outros espaços educativos que desenvolvem EJA/EAD precisarão ser objeto de futuras pesquisas, que possam apontar, inclusive, para modificações e interpretações da política original, feitas pelos profissionais envolvidos nos processos micropolíticos.

Dito isso, considera-se que foi atingido o objetivo geral da pesquisa, a saber: compreender os processos envolvidos na discussão e promulgação da Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021, que instituiu as Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos (EJA), especialmente no que se refere aos aspectos relativos à Educação a Distância (EAD), tendo em vista

o papel do poder público na efetivação do direito à educação dos jovens, adultos e idosos.

Em termos de objetivos específicos, ao longo principalmente dos capítulos 1 (um) e 2 (dois), foi possível discutir as relações entre EJA e EAD no nível teórico. Conforme apresentado, a EAD foi influenciada por mudanças e inovações em relação aos modelos e às tecnologias mobilizadas, passando por eras (correio, rádio, televisão, internet), que impactaram no uso e na disseminação das atuais tecnologias de informação e comunicação (NTIC).

Dessa forma, a partir de um breve resgate histórico da EAD, foi possível identificar algumas potencialidades dessas tecnologias, a relação dessas com a educação, assim como os limites e interesses políticos envolvidos.

Nesse contexto, compreendeu-se ainda que as experiências de educação à distância na educação de adultos remontam ao século XX, passando pela radiodifusão e os tele cursos e se constituíram em possibilidades educativas para a educação de pessoas jovens e adultas. Embora antecedam a constituição da EJA como modalidade da educação básica, tal como previsto na LDBEN 9394/1996 (BRASIL, 1996), notou-se também que essas experiências dialogam com determinados projetos de sociedades e com concepções específicas dos grupos envolvidos nas disputas de poder em relação ao direito à educação.

Por isso, no capítulo 1, foi importante retomar e analisar documentos legais do século XXI que antecederam à promulgação da Resolução CNE/CBE nº 01, de 28 de maio de 2021. Foram eles: o Parecer CNE/CEB nº23/2008 (BRASIL, 2008), que definiu uma proposta para as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, e a Resolução nº03/2010 (Brasil, 2010), que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Notou-se, tal como apresenta Gatto (2008), que essas legislações repercutiram na formulação de políticas públicas educacionais, não apenas para a EJA, assim como influenciaram debates públicos sobre os limites e potencialidades da EAD no desenvolvimento da EJA.

Algumas dessas discussões foram observadas na revisão de literatura, apresentada no capítulo 2 (dois), que apontou para a relevância acadêmica e científica dos estudos sobre essas temáticas. Entretanto, os trabalhos apresentaram limites em relação às discussões sobre os processos de

implementação da EAD na EJA. Em geral, observou-se que as pesquisas focaram na formação de professores e na relação de aprendizagem do aluno por esse meio, mas não apresentaram uma preocupação mais sistemática com o contexto político nos quais as experiências analisadas estavam inseridas. Tal como apresentado, foi possível identificar também que algumas experiências e vivências dos professores, alunos e comunidade escolar que participaram das pesquisas são descritas como benéficas para os sujeitos. Pode-se mencionar o caso das pesquisas de Luerders (2018), no SESI/SC, e de Reis (2014) e Barbosa (2017), realizadas no CESAS de Brasília- DF.

O Centro de Educação de Jovens e Adultos da Asa Sul (CESAS), por exemplo, era uma das únicas instituições públicas que ofertavam a EJA/EAD à época, e as duas pesquisas realizadas ali apontam para uma visão positiva, que considera os benefícios da EJA na modalidade à distância, como a possibilidade de acesso à escolarização formal e sua suposta “flexibilidade”.

Porém, entende-se que essas devam ser consideradas como experiências bastante pontuais e que não parecem dialogar com a realidade nacional, segundo apresentam Fantinato, Freitas e Dias (2020) e Cunha Júnior *et al.* (2020). Entende-se, tal como esses autores, que a adoção de modelos de ensino remoto no país ainda é marcada, em geral, pela ampliação da invisibilização e vulnerabilidade dos sujeitos seja por dificuldades de adaptação, dificuldades financeiras do alunado da EJA ou mesmo pela baixa qualidade dos equipamentos disponíveis e suas condições de conectividade, dentre outros aspectos.

Quanto ao segundo objetivo específico, foi possível examinar as principais orientações sobre a EAD, presente nas Diretrizes Operacionais de EJA de 2021, tendo em conta o contexto socioeconômico, político e sanitário brasileiro à época da sua promulgação. Conforme já mencionado, para perseguir esse objetivo, foram fundamentais as discussões de Ball e Bowe (1992), assim como de Mainardes (2006).

Tais referências contribuíram para a compreensão da política como processo que mobiliza arenas públicas mais formais, recebe influências e interesses locais e internacionais, não sendo, portanto, isenta de intencionalidades, conflitos, interesses e projetos em disputa.

Analisando a Resolução, foi possível contribuir com os estudos sobre a relação entre EJA e EAD, considerando os limites identificados na revisão de literatura. Nessa etapa, notou-se que, nos últimos anos, o tema está presente tanto nas produções apresentadas no GT 18 – (Educação de Pessoas Jovens e Adultas) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), quanto nas produções acadêmicas disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Porém, na presente pesquisa, buscou-se avançar no diálogo com o contexto político e econômico nos quais as experiências de EAD na EJA foram desenvolvidas, preocupação não considerada central nos demais trabalhos. Como outra contribuição ao campo de estudos, objetivou-se ampliar também o debate sobre as finalidades, princípios, contradições e valores que orientam a relação entre essas, já que os argumentos favoráveis à flexibilidade do formato da EAD não podem desconsiderar os aspectos discutidos anteriormente e restringir-se às questões tecnicistas do universo das tecnologias de informação e comunicação.

Por isso, a presente pesquisa focou ainda no debate acerca dos interesses e concepções do governo federal em relação a essa política pública para a EJA, retomando, inclusive, às gestões anteriores à de Jair Bolsonaro. Espera-se assim contribuir para futuras pesquisas que busquem analisar a trajetória histórica dessa e outras políticas, considerando as contradições, avanços e retrocessos nos últimos anos.

Quanto ao terceiro objetivo específico, “analisar as implicações político-pedagógicas da EAD na EJA, a partir da aproximação dos dados de pesquisa com produções do campo da EJA”, considera-se que esse norteou principalmente as discussões do capítulo 4 (quatro). Assim sendo, ao descrever e analisar a Resolução, assim como aproximá-la do “Documento Referencial para a implementação das Diretrizes Operacionais”, foi possível retomar às discussões teórico-metodológicas referentes ao ciclo de políticas e compreender que a Resolução em si é limitada e incompleta, com elementos que precisaram ser captados e refletidos no diálogo com o Documento Referencial. Da mesma forma, que há processos micropolíticos, especialmente

no nível da prática, que não foram passíveis de serem analisados nesse momento tendo em vista os objetivos fixados.

Considerando que os documentos tratados possuem múltiplas determinações, incoerências e refletem projetos e interesses, notou-se a presença de uma concepção sobre EAD na EJA preponderantemente de caráter tecnicista e que reflete uma visão superficial dos sujeitos dessa modalidade.

Há também uma ausência de discussões consistentes sobre aspectos teóricos, as finalidades da educação e os limites da oferta de EAD na EJA, fato que parece apontar para uma consonância entre os documentos analisados e outras políticas do governo Bolsonaro, tais como a diminuição expressiva no orçamento da área educacional, os ataques ideológicos à educação e ciência, e principalmente a invisibilidade da EJA na pauta desse governo.

Além disso, a Resolução e o Documento Referencial não contemplam questões que poderiam contribuir para fortalecer o campo de estudos da EJA, como possibilidades diferenciadas de aprendizagem, recursos metodológicos, formação de professores, a interatividade com e entre os alunos e professores, entre outras.

Retomando Xavier (2011) e considerando a ampliação das TDIC's e da própria EAD na atualidade, é preciso considerar que essas podem estar a serviço de diferentes projetos de sociedade. Podem vincular-se à educação como prática de liberdade ou podem atender à lógica do mercado e fortalecer o treinamento operacional, como parece ser o caso da Resolução de 2021.

Baseando-se no diálogo e considerando os atores da prática educativa como sujeitos sociais, culturais e históricos, a educação emancipatória leva em conta os mecanismos, instrumentos e linguagens presentes nas relações de poder em que a prática educativa está inserida. Desse ponto de vista, é possível que a EAD seja uma versão atualizada de processos de exclusão social se considerá-la apenas a partir de aspectos técnicos e acrícos comprometidos com a mera ampliação da certificação numa perspectiva economicista, como sugere a Resolução nº 1, de 28 de maio de 2021.

Entretanto, considerando as responsabilidades do Estado para acesso e permanência dos sujeitos da EJA, assim como a ideia de Educação ao Longo da Vida, defende-se o direito à educação como condição necessária para o



funcionamento de uma sociedade democrática. Esse é um direito humano que precisa ser garantido na prática, sem o qual os sujeitos não se humanizam completamente e a sociedade não garantirá igualdade.

## REFERÊNCIAS

- ARROYO, Miguel. Formar educadoras e educadores de jovens e adultos. *In*. SOARES, L. (Org.). **Formação de educadores de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica; Brasília: SECAD-MEC/UNESCO, 2006, p.17-32.
- BALL, Stephen; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, jul.1992.
- BARBOSA, Aline Pinto. **Educação a distância de jovens e adultos: desterritorializando e cartografando o ensino de física em ambiente virtual de aprendizagem**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências e Matemática) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2017.
- BARBOSA, Carlos Soares. A política neoliberal e a contrarreforma na educação dos trabalhadores no governo Fernando Henrique Cardoso. **Educação em Debate**, Fortaleza, ano 39, n. 74, p.35-50, jul./dez. 2017.
- BARBOSA, Carlos Soares; SILVA, Jaqueline Luzia da; SOUZA, José Carlos Lima de. Desafios do tempo presente na Escolarização de Jovens, Adultos e Idosos: Agenda para a nova década. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, São Cristovão, v.13, n.32, p.01-19, nov. 2020.
- BARROS, Joy Nunes da Silva. **Democracia e utopia na sociedade do conhecimento: reflexões sobre a educação a distância**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BATISTA, Amanda *et al.* **Nota técnica 11/2020**. Análise socioeconômica da taxa de letalidade da COVID-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde - NOIS/PUC-RJ, 2020.
- BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. Campinas: Autores Associados, 2015.
- BELSEY, C. **Critical practice**. New York: Methuen, 1980.
- BEZERRA, Ana Lucia da Silva. **Educação de jovens e adultos na modalidade à distância: contribuições e desafios na perspectiva do aluno**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** - Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB nº 11/2000**, de 10 de maio de 2000. Institui as Diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos. Brasília, CNE. 2000a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer\\_11\\_2000.pdf](http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Resolução CNE/CEB nº 1/2000**, de 5 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, CNE. 2000b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB nº 36/2004**, de 07 de dezembro de 2004. Aprecia a Indicação CNE/CEB 3/2004, que propõe a reformulação da Resolução CNE/CEB 1/2000, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, CNE. 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb036\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb036_04.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB nº 23/2008**, aprovado em 8 de outubro de 2008. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Brasília, CNE, 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb023\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb023_08.pdf). Acesso em: 28 mar. 2019. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Resolução CNE/CEB nº 3/2010**, de 05 de julho de 2010. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Brasília, CNE, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5642-rceb003-10&category\\_slug=junho-2010-pdf&Itemid=3019](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5642-rceb003-10&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=3019). Acesso em: 28 mar. 2019. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB nº 01/2021**, de 28 de maio de 2021 - Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância. Brasília: MEC. 2021a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Referencial para Implementação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e Distrito Federal** - Resolução CNE/CEB nº1, de 28 de maio de 2021. Brasília: MEC. 2021b.

CAMARGO, Nivia Moreira. **Formação docente e o ensino médio à distância na Educação de Jovens e Adultos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

CATELLI JÚNIOR, Roberto. O não-lugar da Educação de Jovens e Adultos na BNCC. *In*: CASSIO, Fernando; CATELLI JR., Roberto (org.). **Educação é a Base? 23 Educadores Discutem a BNCC**. São Paulo: Ação Educativa, 2019. p.313-318.

COSTA, Claudia Borges; MACHADO, Maria Margarida. **Políticas Públicas e Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

CUNHA, Andreza Azevedo. **“Nenhum direito a menos”**: uma etnografia das reuniões e atos relativos ao 8M-RJ. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Sociologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

CUNHA JÚNIOR *et al.* Educação de Jovens e Adultos (EJA) no contexto da pandemia de Covid-19: cenários e dilemas em municípios baianos. **Revista Encantar – Educação, Cultura e Sociedade**, Bom Jesus da Lapa, v. 2, p. 01-22, jan./dez. 2020.

DIAS, Lilian Tavares; DI PIERRO, Maria Clara. **EJA online**: um estudo sobre o Ensino Médio a Distância no Centro Paula Souza (SP). *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 40., 2021. Belém. **Anais [...]**. Belém: Reunião Anual da ANPED, 2008.

DINIZ, Daise Ferreira; LERRER, Débora Franco. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA): uma política pública para a democratização do Estado no Brasil. **Inter-Ação**, Goiânia, v.43, n.1, p.259-280, jan./abr. 2018.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio. Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, ago. 2015.

FANTINATO, Maria Cecília; FREITAS, Adriano Vargas; Dias, Júlio Cesar de Moura Dias. "Não olha para a cara da gente": ensino remoto na EJA e processos de invisibilização em contexto de pandemia. **Revista Latinoamericana de Etnomatemática**, Colômbia, v. 13, n.1, p.104-124, out. 2020.

FÁVERO, Altair Alberto; CENTENARO, Junior Bufon. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. **Contrapontos**, Brasil, v. 19, n.1, p-170-184, jan/dez. 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

GATTO, Carmem Isabel. **O processo de definição das diretrizes operacionais para a Educação de Jovens Adultos**: participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

GOMES, Luiz Fernando. **EaD no Brasil**- Perspectivas e desafios. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 18, p. 13-22, mar. 2013.

HADDAD, Sérgio. **Estado e educação de adultos (1964/1985)**. 1991. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

IRELAND, Timothy Denis. Revisitando a CONFINTEA: sessenta anos de defesa e promoção da educação de adultos. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, Brasil, v. 1, n.1, p. 14-28, mai. 2013.

IRELAND, Timothy Denis. Educação ao longo da vida: aprendendo a viver melhor. **Sisyphus: Journal of Education**, Lisboa, v. 7, issue 2, p. 48-64, jun. 2019.

KLOSTERMANT, Cláudia Fernanda Santos. **Autonomia e a EJA**: a desenvoltura do aluno de EAD. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação e Novas Tecnologias) - Centro Universitário Internacional (UNINTER), Curitiba, 2016.

LEITE, Sandra Fernandes. Indicadores sobre a Educação de Jovens e Adultos no governo Dilma Rouseff. *In*: SEMINÁRIO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 8., e SEMINÁRIO DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO, 10., 2015, Campinas, **Anais**[...].Campinas: PUC, 2015.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. esp., p-37-45, abr. 2007.

LUEDERS, Janaina. **Um olhar para a sala de aula invertida**: percepções dos professores da Educação de Jovens e Adultos a distância. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018

MACHADO, Maria Margarida. A educação de jovens e adultos: após 20 vinte anos da Lei nº 9.394, de 1996. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 429-451, jul./dez. 2016.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANSUTTI, Maria Amabile (coord.) *et al.* **Em Busca de Saídas para a Crise das Políticas Públicas de EJA**. São Paulo: Ação Educativa/Cenpec/Instituto Paulo Freire/Movimento pela Base, 2022.

MARTINS, Thales Eduardo de Oliveira. **Governo Bolsonaro e Educação: da privatização orquestrada ao projeto ultraconservador**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) –Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

MILL, Daniel. A Universidade Aberta do Brasil. *In*: Litto, Frederic Michael; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a Distância: o estado da arte**. Volume 2. 2. Ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. p. 280-291.

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. **Educação a distância: uma visão integrada**. Trad. Roberto Galman. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

NICODEMOS, Alessandra; SANTOS, Enio José Serra dos . Educação de Jovens e Adultos em contexto pandêmico: entre o remoto e a invisibilidade nas políticas curriculares. **Currículo sem Fronteiras**, Brasil, v. 20, n.3, p. 871-892, set./dez. 2020

NOVAES, Marcos Adriano Barbosa *et al.* Os avanços e limites da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no governo Lula da Silva (2003-2010). **Revista Cocar**, Belém, v.15, n.33, p.1-20. 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PAIVA, Jane. **Os sentidos do direito à educação para jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP et Alii, 2009.

PAIVA, Vanilda. **História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

PEREIRA, Maria Luiza Pinho; SÜSSEKIND, Maria Luiza. **Ofício s/n 12/2020**. Manifestação contrária ao Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabelece o “Alinhamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) às diretrizes apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e outras legislações relativas à modalidade”. Brasília, 17 dezembro de 2020. Disponível em: <http://forumeja.org.br/node/3077>. Acesso em: 03 fev. 2024.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, jan/jul. 2005.

REIS, Gerado Ananias. **Jovens e adultos na educação a distância: uma perspectiva disposicionalista**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da

subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar**, Curitiba, n. 29, p. 29-45, jan./jul. 2007.

SANTOS, Flávia Andréa. Da perspectiva analógica ao contexto digital: Desafios à inserção das tecnologias digitais na EJA. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 38, 2017, São Luís. **Anais[...]**. São Luís: Reunião Anual da ANPEd, 2017.

SANTOS, Selma dos; NUNES, Eduardo José Fernandes. Avanços e Impasses da Política de Educação Após as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). **Revista Multidisciplinar de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira** (CAp-UERJ), v.10, n.24, p.113-129, mai/ago. 2021.

SAVIANI, Demerval. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 291-304, abr./jun. 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p.427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Renata Maldonado da. A Trajetória do Programa Telecurso e o monopólio das Organizações Globo no Âmbito do tele-ensino no Brasil. **InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UFMS**, Campo Grande, v. 19, n. 38, jul./dez.2016.

XAVIER, Cristiane Fernanda. Informática na Educação de Jovens e Adultos: novas aprendizagens ou exclusão reeditada?. **Revista Interamericana de Educação de Adultos**, v.33, p.80-96, jan./jun.2011.